

6 Einzelhandelszentrenkonzepte als Antwort der Kommunen auf bestehende Planungserfordernisse – die theoretische Sicht

Während in Kapitel 4 dargelegt wurde, daß der real ablaufende Struktur- und Standortwandel des Einzelhandels in Widerspruch zu den Zielen steht, die von den öffentlichen Raumplanungsinstanzen für die Raum- und Siedlungsstrukturentwicklung verfolgt werden, konnte in Kapitel 5 hervorgehoben werden, daß insbesondere in Kommunalpolitik und kommunaler Planungsverwaltung nicht nur eine Problemsensibilisierung eingesetzt, sondern sich mittlerweile auch ein Handlungswille formiert hat, mit planerischen Mitteln ordnend auf die räumliche Einzelhandelsentwicklung einzuwirken. Vor dem Hintergrund der bislang geschilderten Fakten, Einschätzungen und prognostischen Erwartungen ergibt sich die Notwendigkeit, einer weiteren räumlichen Verschiebung der Einzelhandelsstruktur gegenzusteuern. Bei den gegebenen gültigen Zielen der Raum- und Siedlungsentwicklung ist ein weitere Ausdehnung des sekundären Standortnetzes, das vornehmlich von großflächigen Einzelhandelsansiedlungen in nicht-integrierten Lagen bestimmt wird, zum Nachteil der gewachsenen Ortskerne und Stadtzentren des primären Standortnetzes nicht hinzunehmen. Wie in Kapitel 7 näher zu zeigen sein wird, haben viele Städte konkret begonnen, Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnliche Planungsansätze aufzustellen, welche sich in der Qualität des Umgangs mit dem Problemgegenstand von früheren Planungen, wie sie etwa im Rahmen der Aufstellung von Stadtentwicklungsplänen und Stadtentwicklungsprogrammen der 70er und 80er Jahre verfolgt wurden (vgl. Kapitel 5.7), unterscheiden. Die Intention ist, von einer nur einzelfallbezogenen und lediglich reagierenden wieder zu einer agierenden, aktiv-gestaltenden und umfassenden räumlichen Einzelhandelssteuerung zu gelangen.

Entwicklungs- und Anwendungserfahrungen zu Einzelhandelszentrenkonzepten liegen aufgrund der Neuigkeit des Planungsinstruments bislang nur spärlich vor. Entsprechend dürftig stellt sich die Literaturlage dar, zumal es sich bei Einzelhandelszentrenkonzepten um einen Gegenstand handelt, der eher durch praktisches und pragmatisches Tun (im Verfahren von Versuch und Irrtum) in der kommunalen Planungsverwaltung herausgebildet, als durch planungstheoretisch-wissenschaftliche Arbeit in der Planungsforschung entwickelt wurde. Nur ausgesprochen wenige Arbeiten haben sich bislang dem Phänomen der Einzelhandelszentrenkonzepte und der ihnen verwandten Planungsansätze wissenschaftlich gewidmet. Bei den in der Literatur dokumentierten Beiträgen handelt es sich überwiegend um deduktiv-theoretische Überlegungen, wie solche Konzepte beschaffen sein sollten. Eine konkrete Überprüfung und Kritik bestehender Praxisbeispiele erfolgt nur in den seltensten Fällen. Eine der ganz wenigen, wenn nicht sogar die einzige Ausnahme stellt hier das Beispiel der Stadt Freiburg dar (vgl. Acocella/Kemnitz, 1998; Agenda 1999). Zu diesem Mangel an ex-post vorgenommener Kritik des Planungshandelns trägt auch bei, daß einerseits erst ganz wenige kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte überhaupt auf eine längere Anwendungsphase zurückblicken können, und andererseits eine systematische Dokumentation und Analyse der Wirkung dieser Planungen seitens der Kommunen so gut wie nie unternommen wird.

Im folgenden werden die Erkenntnisse über Einzelhandelszentrenkonzepte, soweit die Literatur sie gegenwärtig bietet, zur ganzheitlichen Charakterisierung dieses neuen Planungsansatzes zusammengetragen. Wertvolle Hinweise ergeben sich darüber hinaus aus dem

Einzelhandelserlaß des Landes Nordrhein-Westfalen¹. Dieser kann als der ambitionierteste Ansatz unter allen derartigen Ländererlassen angesehen werden, denn einerseits setzt er sich aus der übergeordneten Warte der Landesregierung ganz konkret mit planerischen Möglichkeiten der strategischen Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung für Kommunen auseinander und andererseits fordert er die Einleitung entsprechender Aktivitäten von diesen ausdrücklich ein. Wenngleich er weniger eine wissenschaftlich-reflektierende Auseinandersetzung darstellt, gibt er doch als formale Setzung einen verbindlichen, in das System der Raumplanung inkorporierten Handlungshintergrund für die Kommunen ab. Im vorliegenden Zusammenhang ist er vor allen Dingen im Hinblick auf die dort unterbreiteten allgemein-abstrakten Planungsvorschläge und Vorgaben beachtenswert, die den einzelnen Planungsfall in den Städten und Gemeinden in seinen Zielen, Instrumenten, Inhalten und Vorgehensweisen eichen sollen.

6.1 Übergeordneter Kontext

Es hat sich in den 90er Jahren ein weitreichender Konsens unter den relevanten Akteuren in Politik und Planungspraxis sowie bei Teilen des Einzelhandels ausgebildet, daß die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe einer gezielten landesplanerischen und städtebaulichen Steuerung bedarf (vgl. Janning, 1998:36). Die meisten Bundesländer verfügen mittlerweile über Landesplanungsgesetze bzw. über Raumordnungspläne, die als ein strikt zu beachtendes und nicht der städtebaulichen Abwägung zugängliches landesplanerisches Ziel formulieren, die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten am jeweils bestehenden zentralörtlichen Gliederungssystem auszurichten und entsprechend nur solche Ansiedlungen zuzulassen, die den zentralörtlichen Versorgungsbereich der Ansiedlungsgemeinde nicht wesentlich überschreiten (vgl. Janning, 1998:37). Ferner wird in den meisten Bundesländern die Forderung der städtebaulichen Integration von großflächigen Einzelhandelsvorhaben, also ihre standörtliche Verpflichtung auf das jeweils in der Ansiedlungskommune bestehende innerörtliche Zentrensystem, zum verbindlichen Ziel der Landesplanung erhoben, auch wenn hierzu unterschiedliche Formulierungen gewählt werden (vgl. Janning, 1998:37). Zur näheren Konkretisierung der Ziele und ihrer sachkonformen Verfolgung im praktischen Verwaltungshandeln, insbesondere in der Bauleitplanung, sind in den meisten Bundesländern entsprechende Verwaltungsvorschriften² verabschiedet worden (vgl. BAG 1995). Mit der Absicht einer Qualifizierung der von der planenden Verwaltung durchgeführten Planungs- und Genehmigungsverfahren für großflächige Einzelhandelsbetriebe haben diese Verwaltungsverordnungen bzw. Erlasse der Länder die Aufgabe, unter Verweis auf die gesetzlichen Grundlagen und die dazu ergangene Rechtsprechung die Beurteilungskriterien für die planungsrechtliche Zulässigkeit großflächiger Handelsbetriebe zu verdeutlichen und zu konkretisieren sowie die Modalitäten des Genehmigungsverfahrens (Ablauf, Zuständigkeiten, Fristen usw.) zu regeln (vgl. Hatzfeld, 1997:39). In der Regel wird in den Erlassen auch explizit auf die Notwendigkeit der Aufstellung kommunaler Zentrenkonzepte hingewiesen und deren

¹ Vgl. die folgende Fußnote.

² So beispielsweise in Nordrhein-Westfalen der sog. „Einzelhandelserlaß“ vom 7.5.1996 als Fortschreibung des „Verbrauchermarkterlasses“ vom 16.7.1986 mit aktualisierten Hinweisen zum städtebaurechtlichen Umgang mit Einzelhandelsgroßbetrieben und ausführlichen Regelungen speziell zu ihrer landesplanerischen Steuerung. Solche Verwaltungsverordnungen beruhen auf der Organisationsgewalt der Regierungen und dienen der Schaffung von „verwaltungsinternen Regelungen, die das Verhalten der Behörden und ihrer Bediensteten bei der Auslegung eines Gesetzes und bei der Ausübung des ihnen eingeräumten Ermessens steuern sollen“ (Avenarius, 1995:8).

Erarbeitung den Kommunen nahegelegt³. „Angesichts der raum- und stadtzerstörerischen Auswirkungen nicht integrierter Einzelhandelsgroßprojekte sind die landesplanerischen Vorgaben und ihre Konkretisierung in den Einzelhandelserlassen keineswegs überzogen. Angesichts dieser nachweisbaren Gefahrenlage kann man nicht von einer unnötigen und überflüssigen Reglementierung sprechen“ (Janning, 1998:38). Jenseits einer gegebenen sachlichen Planungserfordernis sind insofern die Kommunen in vielen Bundesländern auch formal explizit aufgefordert, kommunale Einzelhandelszentrenkonzepte zu erarbeiten.

Ohnehin setzt sich aber gegenwärtig bei vielen Kommunen „die Auffassung durch, daß die Attraktivität der integrierten Zentren nur bei einem ausgewogenen Verhältnis zu den peripheren Standorten erhalten und entwickelt werden kann“ (Bleyer, 1999:138). Daher haben unterdessen auch nicht wenige Städte mit der Erarbeitung solcher Konzepte begonnen, aber immer noch „kommt ihnen in der kommunalen Praxis (...) zu geringer Stellenwert zu“ (Kruse/Schneider, 1998:28), wenn man den Planungsbedarf bedenkt, der sich über die Zeit für den Sachbereich Einzelhandel angestaut hat. Schließlich gab es, wie Schoof (1981:188 und 191) bei einer Analyse festgestellt hat, selbst noch zu Beginn der 80er Jahre nur wenige Städte, die Zentrenkonzepte einerseits für das gesamte Stadtgebiet aufgestellt haben, und andererseits dabei gleichzeitig präzise Aussagen zu den Einzelhandelszentren getroffen oder über eine damit entsprechend abgestimmte Fachprogrammatik verfügt haben. Um eine stringente und zukunftsweisende Stadtentwicklung zu bewerkstelligen, bedarf es klarer Vorstellungen über die Ziele und wünschenswerten Zustände. Dahingehende Visionen, Leitbilder oder gar planerisch fixierte, konsensfähige Vorstellungen, wie sich die Stadt, d.h. wie sich ihre Zentren und die örtliche Einzelhandelsstruktur entwickeln kann oder sollte, sind auch heute noch längst nicht allorten vorhanden. Statt dessen „bestimmen das in den 80er Jahren eingeübte ‚Durchwursteln‘ und das Offenhalten von Entscheidungen häufig noch immer den Planungsalltag“ (Junker/Kruse, 1998:138). Im aktuellen europäischen Vergleich schneiden die deutschen Städte jedoch gut ab, denn in den meisten anderen Staaten verfügen die Städte nur in Ausnahmefällen über solche Konzepte, obwohl auch dort die räumliche Einzelhandelsentwicklung problematisiert und kritisch betrachtet wird (vgl. Blatt/Raceck, 1998:202). In den Niederlanden, Großbritannien, Irland und in Dänemark ist die Aufstellung spezieller Einzelhandelspläne für die Städte und Gemeinden jedoch bereits obligatorisch, und auch in fast allen anderen europäischen Staaten herrscht die grundsätzliche Auffassung, daß ihre Aufstellung den Gemeinden zur Pflicht gemacht werden sollte (vgl. Blatt/Raceck, 1998:202).

³ So führt z.B. der Einzelhandelserlaß des Landes Nordrhein-Westfalen (1996:923) zunächst generell aus: „Die folgenden Hinweise, Empfehlungen und Weisungen dienen als Planungs- und Entscheidungshilfen bei der Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßbetrieben sowie von Nutzungsänderungen für entsprechende Zwecke.“ Intention des Erlasses ist es, die als erforderlich angesehene „Integration des Handels in funktionaler, maßstäblicher und räumlicher Hinsicht, und zwar auf Ebene des Wohngebiets, des Stadt(teil)zentrums, der Gesamtstadt und der Region“ (1996:922), herbeizuführen. Wenn dann im Hinblick auf die Behandlung des Einzelhandels durch die gemeindliche Planung den dezidierten Hinweisen und Empfehlungen zur Flächennutzungs- und Bebauungsplanung sowie zur Bauaufsicht vorangestellt wird, daß mit „der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Absicherung dieser Konzepte durch Bauleitpläne (...) die Gemeinden die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgungsstruktur sorgen“ (1996:929) können, so ist damit ein entsprechender Imperativ für die Verwaltung verbunden (vgl. Kapitel 5.3).

6.2 Begriff, Einsatzzweck und allgemeine Zielsetzungen von Einzelhandelszentrenkonzepten

Den Gemeinden kommt bei der Steuerung der Einzelhandels- und Zentrenentwicklung eine entscheidende Rolle zu, denn die Gestaltung der lokalen Lebensbedingungen fällt - bei grundsätzlich gegebenem Vorhandensein der geeigneten Planungs- und Gestaltungsmittel (vgl. Kapitel 5.2) - größtenteils in ihren Kompetenz- und Aufgabenbereich. Dazu gehört insbesondere auch die Berechtigung, durch informelle und rechtsförmliche Planung, allem voran durch die Bauleitplanung, die räumliche und funktionale Entwicklung des Gemeindegebietes zu steuern und eine den verfolgten Entwicklungs- und Ordnungszielen dienliche Verteilung der Nutzungsansprüche im Raum anzustrengen. Auch die Einzelhandelsfunktion wird davon erfaßt. In Städten, die sich dazu entschlossen haben, die lokale räumliche Einzelhandelsentwicklung nicht mehr weitgehend sich selber zu überlassen, wird die zielkonforme Anordnung und Entwicklung von Einzelhandelsstandorten im Gemeindegebiet mit Hilfe von Einzelhandelszentrenkonzepten und ähnlichen Planungsansätzen vorgenommen.

6.2.1 Begriffsinhalt

Was unter einem Einzelhandelszentrenkonzept zu verstehen ist, hat Janning (1996:311) in Anlehnung an die einschlägigen Ausführungen des Einzelhandelserlasses NW (1996:929), treffend zusammengefaßt:

„In einem solchen Konzept legen die Gemeinden nach einer Analyse der Angebots- und Nachfragestruktur im Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich ihre Entwicklungsziele sowie die Zentrenstruktur (d.h. die Standorte für die Grundversorgungszentren, die Neben- und Stadtteilzentren, die Kerngebiete in der Innenstadt für die mittel- und oberzentralen Versorgungsfunktionen und ggf. auch die Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel mit nichtzentrentypischen Hauptsortimenten) fest. Diese Konzepte sind Grundlage und Orientierung für die Bauleitplanung und für die Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben. Sie sind von Interesse für Investoren und Grundstückseigentümer und vermitteln den Einzelhandelsbetrieben Planungs- und Investitionssicherheit.“

Ergänzend wird im Einzelhandelserlaß Nordrhein-Westfalen darauf hingewiesen, daß die Gemeinden mit „der Aufstellung von gemeindlichen Einzelhandelskonzepten und der planungsrechtlichen Absicherung dieser Konzepte durch Bauleitpläne (...) die Entwicklung ihrer Zentren und Nebenzentren unterstützen und für eine ausgewogene Versorgungsstruktur sorgen“ können und sollen (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Die räumlichen und sachlichen Ordnungs- und Entwicklungsziele für die Einzelhandelsfunktion sind dabei insbesondere unter der Maßgabe einer anzustrebenden „Einzelhandelsausstattung für die angemessene Versorgung der Bevölkerung“ festzulegen (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Neben der positiven Festsetzung von Flächen und Standortlagen, die fortan dem Einzelhandel vorzugsweise zur Nutzung zur Verfügung stehen sollen, wird in einem Einzelhandelszentrenkonzept im Sinne einer Negativ-Planung auch „verdeutlicht, welche räumlichen Bereiche stadtentwicklungspolitisch vom Einzelhandel insgesamt oder von bestimmtem Einzelhandel (auch nach Sortimenten bestimmt) ausgeschlossen werden sollen“ (Birk, 1999:154).

Güttler/Rosenkranz (1998:84) sprechen nur von „Einzelhandelskonzepten“, unterstreichen aber deren enge Beziehung zu umfassenderen Ansätzen der Raumstrukturplanung, indem ihrer Auffassung nach Einzelhandelskonzepte „eine Basis für generelle städtische Zentren-

konzepte bieten.“ Demgegenüber gehen Junker/Kruse (1998:138) eher von einem integrativen Ansatz aus, denn ihrer Meinung nach inkorporieren Einzelhandelskonzepte die umfassendere Aussageebene bereits, indem sie „auf der Basis von Analysen zur Einzelhandelssituation und –entwicklung (...) zum einen die Standorte unterschiedlicher Zentren bestimmen und zum anderen Funktion und Größe von Entwicklungen in diesen innerstädtischen Zentren formulieren“ sollen.

Bei alledem dienen Einzelhandelszentrenkonzepte dem Zweck, im Sinne instrumenteller Erfüllung vom Staat bzw. von seiner lokalen Repräsentanz politisch gesetzte Ziele für die Gestaltung der Raumstruktur zu verwirklichen (vgl. Knop, 1991:215). Einzelhandelszentrenkonzepte sind die verschriftlichten und programmatisch ausgearbeiteten Zeugnisse der festgelegten Strategie, mit der eine Stärkung der Innenstadt sowie der Stadtteilzentren erreicht und gleichzeitig die Entwicklung nicht-integrierter Einzelhandelsstandorte, soweit sie der beabsichtigten zentrenorientierten Siedlungsentwicklung abträglich ist, verhindert werden kann (vgl. Bleyer, 1999:138).

6.2.2 Grundproblem

Das typische Grundproblem im planerischen Umgang mit der Einzelhandelsfunktion besteht für viele Kommunen immer noch darin, daß sie sich einerseits einem nahezu unverminderten Ansiedlungsdruck des Einzelhandels, vor allem großflächiger, primär auf periphere Standortlagen orientierter Betriebsformen, ausgesetzt sehen (vgl. Kapitel 4.1.1), andererseits zumeist aber weder über aktuelle Planungsgrundlagen, noch über systematisch erhobene und aufbereitete Informationen über den bisherigen Ansiedlungsprozeß und damit über die gegebene einzelhandelsspezifische raumstrukturelle Situation der Gemeinde verfügen (vgl. Kapitel 5 und 7.2). Trägt nun ein investitionswilliger Projektentwickler, Handelskonzern oder Einzelhändler einen Ansiedlungswunsch - sei es auf formellem Antragsweg, sei es über informelle Kanäle - an Stadtpolitik oder Stadtverwaltung heran, so fehlt es beiden gleichermaßen an einer geeigneten Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage für dieses Anliegen. Es gibt in der Regel kein allgemeinverbindliches Prüfraster, welches den Akteuren des lokalstaatlichen politisch-administrativen Komplexes als Maßstab dienen könnte, in konkretisierter räumlicher und sachlicher Hinsicht die Kompatibilität des Vorhabens mit der für den Ort angestrebten Stadt- und Siedlungsentwicklung festzustellen. Ohnehin fehlt es vielfach sogar schon an dahingehenden hinreichend operationalisierten fachlichen und querschnittsorientierten räumlichen Zielsetzungen, welche eine unabdingbare Voraussetzung für ein solches Prüfraster oder anderweitige Handlungsleitlinien darstellen. Auch den privaten Investoren, die an einer Ansiedlung interessiert sind, steht dann keine Planungsgrundlage zur Verfügung, an denen sie ihrer Standortwahl ggf. orientieren könnten.

6.2.3 Konkrete Zielsetzungen und Existenz abwägungserforderlicher Sachinformation als Voraussetzung für die Sicherheit des Handelns und der Vorhabensbeurteilung

Mit der zuvor dargestellten Ausgangslage bleibt Stadtpolitik und Planungsverwaltung nur übrig, jedes Einzelhandelsprojekt isoliert als Einzelfall zu überprüfen. Über die mit dem Vorhaben verbundenen Chancen und Risiken, über Effekte der Stärkung oder Schwächung

des vorgesehenen Mikrostandortes und die Rückwirkungen auf alle anderen Standortbereiche bzw. Zentren, muß dann mit jedem neuen Ansiedlungsvorhaben erneut (unter Austragung der immer gleichen oder ähnlichen Konflikte) und zwangsläufig unter der Limitation sehr unvollständiger Information nachgedacht und entschieden werden. Der Umgang der Kommune mit dem Problem ist bei dieser Vorgehensweise tendenziell von Unsicherheiten und von einer geringen Effizienz geprägt. Eine räumlich und sachlich weitreichende multilaterale Wirkungsprognose unterbleibt und Insellösungen - eher kleineren, denn größeren Zuschnitts - drohen, produziert zu werden.

Handlungssicherheit im Bereich der städtischen Einzelhandelsentwicklung können die kommunalen Akteure zum einen nur aus der Existenz von Zielen, die auch mit Verbindlichkeit versehen sind und zum anderen nur aus dem Vorhandensein der relevanten Sachinformationen gewinnen - beides ist für eine sachgerechte Vorhabensbeurteilung unabkömmlich. Dessen ungeachtet bestehen in vielen Kommunen gegenwärtig noch in beiden Bereichen Defizite, so daß dort die Voraussetzungen für eine geordnete und planmäßige räumliche Einzelhandelsentwicklung - mit entsprechenden negativen Wirkungen für die allgemeine Siedlungsentwicklung - nicht gegeben sind (vgl. auch Kapitel 7.2). Gezwungenermaßen bleibt diesen nur die kritikwürdige Herangehensalternative einer jeweils isolierten Fallbearbeitung. Dieser Defizite und der daraus resultierenden Nachteile sind sich die Kommunen teils bewußt geworden. Mit der Entscheidung, Einzelhandelszentrenkonzepte einzuführen, deren zentrales Anliegen es gerade ist, die für eine aktive Steuerung des Einzelhandels-Ansiedlungsprozesses notwendigen Zielvereinbarungen zu treffen und die für eine solide Entscheidungsbasis benötigten Informationen und Prüfroutinen zu bieten, wollen sie diese Defizite nun beheben.

Ein für die dargestellte Ausgangslage und Einsicht symptomatisches Beispiel bietet etwa die Stadt Düsseldorf: Als Beweggrund für den Beschluß des Stadtrats, ein Einzelhandelszentrenkonzept zu erarbeiten, gibt Blume (1999:60) an, daß „angesichts der fehlenden Datengrundlage über den Bestand, über die neuen und teilweise sehr rasanten Entwicklungen von Angebot und Nachfrage und angesichts der neu entstandenen Flächenpotentiale (...) Antworten auf die Frage von städtebaulich sinnvollen Einzelhandelsstandorten und –größenordnungen gesucht wurden.“ Wenngleich bereits grundsätzliche Einigkeit darüber bestand, die Einzelhandelsentwicklung auf die vorhandenen Zentren zu konzentrieren, so bedurfte dies dennoch einer dezidierten Untersuchung und konzeptionellen Fundierung.

6.2.4 Strategisches Vorgehen und allgemein-abstrakte Regelungen statt Einzelfallbehandlung

Städte und Gemeinden sollten also auf konzeptioneller Ebene über Vorstellungen darüber verfügen, welche Einzelhandelsausstattung mittelfristig für eine angemessene Versorgung der Bevölkerung notwendig ist und welche Betriebstypen und welche Standorte für die weitere Handelsentwicklung bevorzugt herangezogen oder auch verbindlich davon ausgenommen werden sollen. Ohne derartige Zielvorstellungen und deren (innen-)verbindliche Niederlegung in einem Konzept oder in einem Plan ist eine Entwicklungssteuerung nicht möglich. In Absenz einer solchen Planungs- und Beurteilungsgrundlage wird es kaum gelingen, für die in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu treffenden Entscheidungen jeweils ein homogenes Prüfspektrum mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben sicherzustellen. Dies wäre aber unverzichtbare Voraussetzung dafür, eine planerische Handlungskonsistenz zu erreichen, die für die Vielzahl der räumlich dispersen Fälle sowie über den Zeitablauf Bestand hat. Andern-

falls müssten Prüfkriterien und Bewertungsmaßstäbe für jeden Einzelfall und seine Wirkungsumwelt erneut und ab ovo verhandelt werden, was die Benennung der verfolgten Ziele einschließt. Mit einer solchen Einzelfallbehandlung ist die Gefahr verbunden, daß jedesmal und in Abhängigkeit der Stärke und Richtung der Interventionsversuche (politischer) Akteure auf Basis unterschiedlicher, diffuser und nicht-explizierter Zielsysteme, mithin ohne Transparenz und Reliabilität, über die einzelnen Ansiedlungsvorhaben entschieden wird. Nach außen entsteht der Eindruck der Beliebigkeit, und jedwedes neue Vorhaben wird sich auf entsprechende Präzedenzfälle berufen können. Argumentationen zur Abwehr bzw. Lenkung einzelner Vorhaben werden zusehends schwerer fallen und unglaublich. „Ohne ein (...) Gesamtkonzept ist die Beurteilung einzelner Ansiedlungsvorhaben oft schwierig und umstritten. Häufig ist die Gemeinde dann auch zu hektischen ‚Anpassungsplanungen‘ gezwungen“ (Janning, 1996:311). Aus der Summe der Einzelfälle entsteht dann gerade nicht eine stringente Entwicklung und ein homogenes Ganzes im Sinne einer erfolgreich umgesetzten Strategie bzw. eines erfolgreich umgesetzten, einer einheitlichen Rationalität gehorchenden Konzepts. Statt dessen regiert situative Zufälligkeit und es werden Widersprüchlichkeiten und konterkarierende Effekte produziert – das Gegenteil von dem, was räumliche Planung ihrem Wesen nach erreichen möchte.

Für eine koordinierte, zielkonforme räumliche Einzelhandels- und Zentrenentwicklung in den Kommunen ist also „die Aufstellung eines Einzelhandels- und Zentrenkonzepts unabdingbar“ (Janning, 1996:311). Als Planungskonzept mit der Konkretheit begründeter Handlungsempfehlungen verhindert es eine unregelmäßige und ziellose Ansiedlungspolitik (vgl. Kruse/Schneider, 1998:28) und führt zu einer Ordnung des real platzgreifenden Entwicklungsprozesses: „Das Konzept soll die Zufälligkeit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, die u.a. durch die Zufälligkeit der verfügbaren Flächen entsteht, durch eine zielorientierte räumliche Lenkung ersetzen“ (Acocella/Kemnitz, 1998:155). Dementsprechend schaffen Einzelhandelszentrenkonzepte die „Bewertungsgrundlagen für die Festlegung von Einzelhandelsstandorten und Entscheidungsgrundlagen für die weitere Planung“ (Güttler/Rosenkranz, 1998:84) als Voraussetzungen für eine stringente Behandlung der Vielzahl möglicher Ansiedlungsfälle. „Solche Konzepte ermöglichen eine vorausschauende Gesamtplanung und fördern die politische Konsensbildung. (...) Auf der Basis eines Gesamtkonzepts können Entscheidungen über konkrete Ansiedlungsvorhaben in der Regel überzeugend begründet werden; unnötige Streitereien oder gar Fehlentscheidungen werden vermieden“ (Janning, 1996:311). So ist es z.B. in der Innensicht einer Planerin in der Untersuchungsstadt Würzburg das „große Ziel des Konzepts (...), ein einheitliches Verfahren festzulegen, um den Investoren begegnen zu können und wegzukommen von der Einzelfallgenehmigung; so nimmt man auch den Druck von einzelnen Personen, von den Politikern, auch vom OB, da man auf ein abstraktes Konzept verweisen kann, welches den Planungswillen ‚der Stadt‘ zum Ausdruck bringt“ (EG Würzburg).

In den spezifischen Festsetzungen, die ein Einzelhandelszentrenkonzept treffen muß, spiegelt sich die künftig intendierte räumliche Einzelhandelspolitik einer Kommune wider, und die darauf abstellende Handlungsstrategie wird mit tiefer Maßnahmendetaillierung expliziert.

6.2.5 Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit

Die Formulierung von Entwicklungs- und Ordnungszielen und die darauf bezogene Schaffung allgemeinverbindlicher materiell-inhaltlicher, verfahrenstechnischer und programmatischer Setzungen bzw. Regelungen im Rahmen eines Einzelhandelszentrenkonzepts bewirkt

Öffentlichkeit, Transparenz und Berechenbarkeit für alle Beteiligten. Der zur Planung Anlaß gebende materielle Entwicklungsprozeß sowie das darauf bezogene künftige Verwaltungshandeln wird für alle Akteure kalkulierbar. Jedermann stehen die fortan herrschenden Ansiedlungsbedingungen für weitere Einzelhandelsvorhaben, soweit sie im öffentlich-rechtlichen Einflußbereich liegen, klar vor Augen, und gleichermaßen die Spielregeln, nach denen bei der Ansiedlung verfahren und das Vorhaben beurteilt wird. „Es sollte selbstverständlich sein, daß die Zulässigkeit neuer Großbetriebe an den Nachweis geknüpft wird, daß sich das Vorhaben in ein gesamtstädtisches, alle Branchen und Betriebsformen umfassendes Entwicklungskonzept einfügt“ (Hatzfeld, 1997:43). Ist ein solches Konzept erst verfügbar, so wird der Einzelfall zum (kategorisierten) Allfall. Damit tritt die Verlässlichkeit der unterbundenen „Ausnahmen“ und „Sonderfälle“ ein, d.h. die Gleichbehandlung aller Fälle unter Maßgabe allgemeingültiger, publik gemachter und daher nachprüfbarer Kriterien ist gewährleistet. Die in verschiedenen Rollen beteiligten Akteure können sich jederzeit der angestrebten generellen Einzelhandels- und Raumentwicklung, der örtlichen Strukturgegebenheiten (z.B. der herrschenden Angebots- und Wettbewerbssituation) sowie der Richtlinien des konkreten Verwaltungshandelns versichern und ihre Aktivitäten daran ausrichten. „Solche Strategie- oder Masterpläne schaffen Planungs- und Investitionssicherheit, ohne neue Projekte zu verhindern. Sie sollten eine ‚geordnete Offenheit‘ der Stadtentwicklung sichern und die Rahmenbedingungen der Entwicklung und den Handlungsspielraum von privaten und öffentlichen Investitionen fixieren“ (Junker/Kruse, 1998:138). Ansiedlungswillige Einzelhändler bekommen vermittelt, an welchen Standorten sie Investitionen platzieren können, und bereits ansässige Geschäftsleute, gerade auch in den Innenstädten oder Ortskernen, erhalten die Sicherheit, daß sich Modernisierungen oder andere Investitionen lohnen (vgl. Birk, 1999:160). Gleiches gilt für die Grundstücks- und Immobilienbesitzer. Und nicht zuletzt können sich die politischen und sonstigen kommunalen Entscheider, die als Einzelpersonen von den ansiedlungsinteressierten Unternehmen nicht selten als informelle Sachwalter ihrer Interessen funktionalisiert werden sollen, diesem Ansinnen und daraus entstehendem Druck entziehen: Mit einem vorliegenden Einzelhandelszentrenkonzept entsteht ihnen die Möglichkeit, fortan auf kollektiv getroffene, allgemeinverbindliche Regelungen verweisen zu können, die - objektiv an Dritte vermittelbar - weder darüber hinausgehenden Verhandlungsspielraum, noch Möglichkeiten individueller Ergebnisbeeinflussung bieten. So können den Investoren und ihren Vorhaben, sei es in offiziellen Verhandlungen, sei es in der informellen Atmosphäre vorführender Gespräche, ggf. öffentliche Interessen entgegengesetzt werden, die in der Einzelfallbehandlung ohne eine solche Planungsgrundlage weniger artikulierbar und durchsetzbar sind. Mit einem Gesamtkonzept kommt das strategische Gewicht der Planung eher zum Tragen, als es bei der alternativen Vorgehensweise der ad hoc vorgenommenen Verhandlung und Beurteilung von Vorhaben möglich wäre (vgl. Junker/Kruse, 1998:139).

6.2.6 Agieren statt reagieren

Indem die Städte und Gemeinden mit einem Einzelhandelszentrenkonzept festlegen, an welchen Standorten welche Einzelhandelsnutzungen unzulässig sind und andererseits Ansiedlungsräume benennen, in denen Einzelhandelsnutzungen erwünscht sind und ggf. sogar aktiv gefördert werden, können sie den bisher geübten reaktiven Umgang mit der Einzelhandelsfunktion in ein Agieren umwandeln. Einzelhandelszentrenkonzepte manifestieren eine vorausschauende, offensive Auseinandersetzung mit Zielen und Wegen der örtlichen

Einzelhandelsentwicklung und -steuerung, „durchaus im Sinne einer spezialisierten Flächennutzungsplanung“ (Birk, 1999:154).

6.2.7 Zusammenfassende Darstellung der Intention

Faßt man dies alles zusammen, so verfolgen Einzelhandelszentrenkonzepte im wesentlichen die Absicht

- zur Erfüllung planerischer Zielsetzungen (Versorgungsziele, räumlich-stadtstrukturelle Ziele, Wachstums- und Profilierungsziele) für den Funktionalbereich Einzelhandel,
- in Abhängigkeit von dessen Betriebsparametern (Verkaufsflächenumfang, Sortimentsstruktur, Betriebstyp, Bedarfsfristigkeit, Betriebsführungsprinzip, Verkehrsorientierung)
- und unter Einbeziehung der gegebenen räumlichen Angebotsverteilung sowie der vorhandenen Zentren,
- vor dem Hintergrund gegebener regionaler Nachfragestrukturen und Verbraucherverhaltensweisen
- unter Berücksichtigung von vorhandenen bzw. gerade zur Schaffung von neuen querschnittsorientierten Siedlungsstrukturmodellen, in deren Rahmen sich die weitere allgemeine Siedlungsentwicklung der Kommunen vollziehen soll,

die räumliche Steuerung der Standorte von Einzelhandelsbetrieben zu vollbringen.

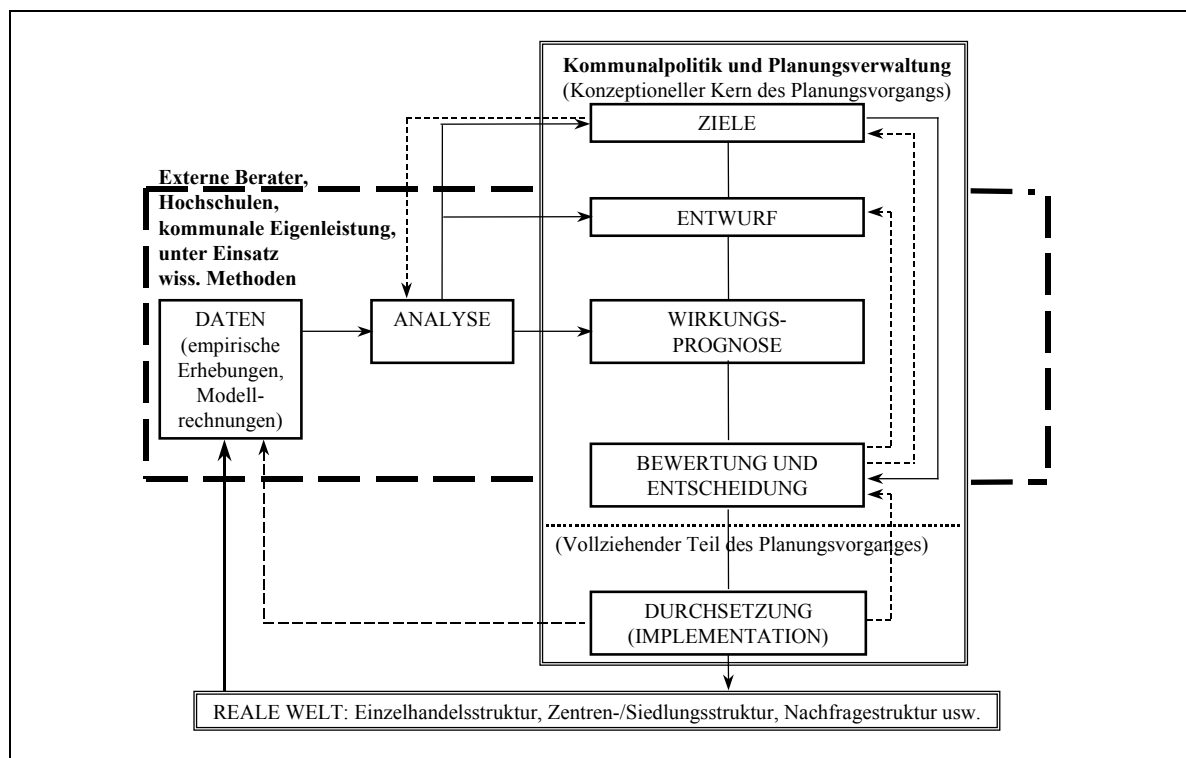
6.3 Elementare Bestandteile und Aussageebenen von Einzelhandelszentrenkonzepten

Wenn der oben dargestellten Intention von Einzelhandelszentrenkonzepten Rechnung getragen werden soll, so müssen sie über zwei generelle Aussageebenen verfügen. Zum einen muß eine deskriptive Bestandsaufnahme und -analyse der örtlichen Einzelhandels- und Zentrumsituation geleistet werden und zum anderen müssen, darauf aufbauend, planerisch-konzeptionelle Aussagen getroffen werden (vgl. etwa Junker/Kruse, 1998:138; Birk, 1999:154). Dies beinhaltet die Bewertung der vorgefundenen Verhältnisse, die Benennung von Zielen und der zu deren Erreichung geeigneten Instrumente sowie die Identifikation geeigneter Verfahrensroutinen und bereits weitreichend konkretisierter Handlungselemente.

Zur Bewältigung des Analyseschrittes beauftragen die Kommunen oft ein Einzelhandelsgutachten, nur wenige erbringen die Analyse und die dafür notwendigen empirischen Erhebungen und/oder Modellierungen in Eigenleistung. In der Regel werden in den Gutachten neben der Darstellung von Fakten auch bereits Situationsbewertungen und erste Handlungsvorschläge unterbreitet. Ob und wie weit sich die Kommunen diese zueigen machen, ist unterschiedlich. Unabhängig davon, in wessen Verantwortung dieser Arbeitsschritt geleistet wird, ist jedenfalls die fachlich fundierte Bestandsaufnahme der gegebenen Einzelhandelsituation als geradezu unverzichtbare „Voraussetzung für ein ordnungsgemäßes, in seiner Umsetzung rechtlich haltbares Einzelhandelskonzept“ (Birk, 1999:154) anzusehen.

Wie sich aus Abbildung 6-1 ersehen läßt, entsprechen die Bestandteile eines Einzelhandelszentrenkonzepts, bzw. die notwendigen Arbeitsschritte zu dessen Aufstellung, denjenigen des allgemeinen Planungsmodells.

Abbildung 6-1: Allgemeines Planungsmodell



Quelle: Veränderte Darstellung nach Harris 1967.

Im konzeptionellen, d.h. im planenden und entwerfenden Arbeitsschritt eines Einzelhandelszentrenkonzepts sind Ordnungs- und Entwicklungsziele zu bestimmen und Bewertungsmaßstäbe zu erarbeiten. Mit ihnen muß anschließend die in der Analyse nach Status Quo und Entwicklungsaussicht beschriebene Situation beurteilt werden. So werden die unter den gegebenen Zielsetzungen als kritisch anzusehenden Sachverhalte identifiziert und benannt. Für diese gilt es dann, Möglichkeiten der Verbesserung bzw. Abhilfe zu finden. Die gesammelten und auf Realisierbarkeit zu prüfenden Verbesserungsvorschläge werden in ein abgestimmtes Handlungs- und Maßnahmenprogramm überführt. Zur Herstellung der Innen- und Außenverbindlichkeit ist dieses in den relevanten kommunalen Gremien zu beschließen und nach Möglichkeit auch Rechtsförmlichkeit herbeizuführen. Soweit die sich als notwendig erweisenden Verfahrens-, Informations- und Organisationsstrukturen in der Regelverwaltung und in der ggf. einzubeziehenden weiteren Akteursumwelt noch nicht bestehen, müssen sie als erste Schritte der Implementation geschaffen werden. Anschließend erfolgt die breite Durchsetzung der materiellen Konzeptinhalte, die Maßnahmen werden sukzessive umgesetzt und die vereinbarten Regelungen angewendet. Der Umsetzungsfortschritt und die in der Anwendung des Konzepts getätigten Erfahrungen sollten kontinuierlich ebenso erfaßt werden, wie die sich einstellenden Erfolge (oder Mißerfolge) auf der Wirkebene. Nach einem bestimmten Zeitraum ist aber auf jeden Fall eine Erfolgskontrolle durchzuführen und das Konzept im Bedarfsfall an neu eingetretene Bedingungen anzupassen. Als Grundlage dafür muß in aller Regel erneut eine umfassende Analyse vorgenommen werden.

Was die konkreten inhaltlichen Aussagen bzw. Arbeitsschritte anbelangt, so sollten Einzelhandelszentrenkonzepte sinnvollerweise folgendes leisten (vgl. etwa Kruse/Schneider 1998; Junker/Kruse 1998; Blatt/v. Raczek 1998; Büchner 1999; Birk 1999; vgl. auch Abbildung 6-2):

- Struktur- und Entwicklungsanalyse des Einzelhandelsbestands in räumlich feingliedrig disaggregierbarer Aussageschärfe mit Rückschau in die Vergangenheit, soweit entsprechende Daten vorliegen, und Prognose für die kommenden 5 bis 10 Jahre. Dabei muß sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite untersucht werden. Ferner sind örtlicher und regionaler Bezugsraum gleichermaßen relevant. Im Abgleich von Angebots- und Nachfragestrukturen ist der örtlich bestehende Bedarf an Einzelhandelsverkaufsflächen in globaler Hinsicht sowie teilräumlich und auch sortimentsspezifisch festzusetzen. Da es über die allgemeinen raumordnungsrechtlichen und landesplanerischen Schranken hinaus hierzu keine objektiven und verbindlichen Maßstäbe (etwa Ausstattungskataloge oder Richtwerte) gibt, ist dieser Arbeitsschritt nur auf der Basis bereits vorhandener Zielsetzungen leistbar (s.u.).
- Gemeindeweite Analyse der spezifischen baurechtlichen Situation und des damit verbundenen baurechtlichen Gefährdungspotentials durch unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen. Hier ist insbesondere die „Inventurpflicht“ der Kommunen angesprochen, Bebauungspläne älteren Datums, die auf den Bestimmungen der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 basieren, auf die aktuelle Baunutzungsverordnung umzustellen sowie die Überplanung gefährdeter Baugebiete bzw. Standortbereiche im unbeplanten Innenbereich vorzunehmen.
- Analyse der bestehenden Siedlungsstruktur mit der Aufgabe der Identifikation bestehender und möglicher künftiger Zentrenbereiche.
- Festsetzung von Zielen für die Ordnung und Entwicklung der örtlichen Einzelhandels-situation im gesamten Gemeindegebiet und seinen Teilräumen (z.B. Stärkung der Zentren, Ordnung des städtischen Gefüges oder Sicherstellung der Nahversorgung). Ein allgemeines Leitbild der Einzelhandelsentwicklung kann zur bündigen Darstellung formuliert werden.
- Festlegung quantitativer Ziele für Wachstum oder Schrumpfung des Einzelhandelsbesatzes, d.h. für das örtlich in einem bestimmten Zeithorizont zu realisierende Versorgungsniveau. Dies ist sortimentsspezifisch und in räumlicher Hinsicht zu konkretisieren. Ein kommunales Einzelhandelszentrenkonzept trifft gleichermaßen auf gesamtstädtischer, wie auch auf kleinräumig-teilräumlicher Ebene Aussagen.
- Identifikation und Festsetzung von Tabu- und Gefährdungsflächen. Damit wird verdeutlicht, welche räumlichen Bereiche stadtentwicklungspolitisch vom Besatz mit Einzelhandelsfunktionen vollständig ausgeschlossen oder von bestimmten Einzelhandelsangeboten (auch nach Sortimenten abgegrenzt) freigehalten werden sollen.
- Festlegung einer Sortimentsliste, die in Abhängigkeit der örtlichen Steuerungsproblematik eine Zuordnung aller Warensortimente in Kategorien unterschiedlicher Zentrenrelevanz vornimmt.
- Zuordnung der vorhandenen, potentiellen und geplanten Standortbereiche in Kategorien der städtebaulichen Integration, beispielsweise „integrierter“, „teil-integrierter“ und „nicht-integrierter“ Standortlagen.
- Hinreichend genaue, d.h. trennscharfe räumliche Festlegung der Standortbereiche, welche die bisherige und künftige Einzelhandelsentwicklung getragen haben und künftig tragen sollen.
- Dies bedeutet die Formulierung eines Handelsversorgungsnetzes durch Festlegung der Zentren- bzw. Standortbereiche sowie der darauf bezogenen Zentrenhierarchie unter Angabe der jeweiligen Versorgungsfunktionen. Ggf. sind Entwicklungsobergrenzen und Sortimentseinschränkungen zu benennen. Es entsteht korrespondierend zu dem ggf. erar-

beiteten allgemeinen Entwicklungsleitbild für den Einzelhandel ein räumliches Einzelhandelsleitbild, das mit den bestehenden räumlichen Leitbildern für die allgemeine Siedlungsentwicklung zu harmonisieren ist. Die Festlegung eventueller neuer Einzelhandelsstandorte hat mit der Festlegung neuer Zentren zu korrespondieren bzw. umgekehrt.

- In Anwendung dieses Leitbilds auf die identifizierten konkreten Problem- und Handlungskontexte, d.h. auf sämtliche Standortlagen des Einzelhandels, die einer Steuerung und/oder Entwicklung bedürfen, sind einzelne Maßnahmenpakete, welche die zieladäquaten Festsetzungen und Handlungsschritte vornehmen, zu schnüren, so daß ein Katalog der Teilraummaßnahmen entsteht. Für jeden Standort- bzw. Problembereich sind hierin die im Leitbild formulierten Ziele standortspezifisch zu detaillieren und entsprechende angepaßte Festsetzungen z.B. von Verkaufsflächenobergrenzen, Sortimentseinschränkungen und Nutzungsausschlüssen vorzunehmen. Darüber hinaus können in diesem Katalog auch vor Ort zu ergreifende flankierende Maßnahmen und die dahinter stehenden kommunalen (Fach-)Planungen benannt werden, die nicht originär und alleine den Einzelhandel betreffen, seine Funktion aber dennoch stützen können. Dies ist in der Regel bei allen Vorhaben mit der Zielsetzung einer generellen Stärkung der Zentren der Fall.
- Vom Charakter der Maßnahmen her lassen sich grob zwei Handlungsteilkonzepte, die sich beide jeweils analytischer als auch entwerfender Arbeitsschritte bedienen, sachlich voneinander abgrenzen. Während das erste Handlungsteilkonzept sich im weiter gefaßten Sinne auf die Entwicklung und Ordnung des Einzelhandels bezieht, dient das zweite Handlungsteilkonzept zur Herstellung der Steuerungsvoraussetzungen für die Einzelhandelsfunktion im rechtsförmlichen Bereich. In diesem zweiten Handlungsteilkonzept sind die Aufgaben zu benennen und zu erledigen, die in der Bauleitplanung bestehen, um einen tragfähigen rechtlichen Handlungshintergrund für die Umsetzung des gesamten Einzelhandelszentrenkonzepts zu schaffen. Beide Handlungsteilkonzepte sind eng ineinander verwoben, können aber auch für sich alleine erarbeitet werden, wenn das jeweils andere Element bereits vorhanden ist.

6.4 Typische Zielsetzungen

Unverzichtbarer Kernbestandteil eines jeden Planungsprozesses, einer jeden Erarbeitung eines Konzepts, Planes oder Programmes ist die Benennung von Zielen. Auch bei der einzelhandelsbezogenen Planung setzt die „Beantwortung der Frage nach dem ‚was tun‘ (...) einigermaßen konsistente Vorstellungen über das ‚was wollen‘ voraus“ (Hatzfeld/Roters, 1998:532). Ohne das Wissen der planenden Akteure darüber, in welche Richtung und wie stark die Wirklichkeit durch ihr Tun verändert werden soll, werden sich die dafür geeigneten Vorgehensweisen und Handlungen nicht bestimmen lassen. Ohne das Vorhandensein von Zielen ist es nicht einmal möglich, gegebene Zustände überhaupt als problematisch zu erkennen. Mangelt es an vor Ort formulierten Zielsetzungen, so bieten immerhin extern gesetzte, verbindliche Maßstäbe eine Orientierung, wenn sie nicht sogar - konditional oder final das Verwaltungshandeln programmierend - strikte Einhaltung verlangen, wie dies z.B. mit bestehenden gesetzlichen Regelungen der Fall sein kann. Gerade für die räumliche Einzelhandelsplanung bieten die Gesetzesaussagen von Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung zahlreiche Anknüpfungspunkte für die gemeindliche Zielbestimmung, die es an imperativem Charakter und Eindeutigkeit nicht fehlen lassen.

Auch wenn - oder gerade weil - „die Formulierung von Zielvorstellungen zu den schwierigsten Problemen im demokratischen Entscheidungsprozeß gehört, insbesondere weil die

Werturteile einer ganzen Stadt sehr schwer ergründbar und zudem einem ständigen Wandel unterworfen sind“ (Nauer, 1970:85) ist es für den Bereich der Einzelhandelsplanung aus pragmatischer kommunaler Sicht als eine günstige Ausgangslage anzusehen, daß hierfür ein enges Korsett gesetzlicher Kodifikationen geschnürt ist. Werden diese Vorschriften beachtet, liegen viele Globalziele für die kommunale Einzelhandelsplanung auf der Hand, wenngleich diese noch einer (räumlichen) Konkretisierung bedürfen, die nur mit dem Wissen um die lokalen Bedingungen vorgenommen werden kann. Mit den teils vorhandenen Ländererlassen zur Einzelhandelsplanung wird den Kommunen noch eine zusätzliche Hilfestellung gegeben, wie die abstrakten gesetzlichen Regelungen mit ihren teils finalen, teils konditionalen Programmierungsansprüchen in konkrete räumlich und sachlich ausdifferenzierte kommunale Planungsansätze transformiert werden können. Eigentlich sollte es den Kommunen vor diesem Hintergrund relativ leicht fallen, konsistente Zielsysteme für die örtliche Einzelhandelsentwicklung und -steuerung aufzustellen. Vom Grundsatz her geht es nach herrschender Meinung um die Globalziele, neue Erscheinungsformen des Einzelhandels standorträumlich in bestehende Zentrenstrukturen zu integrieren, bereits geschehene Fehlentwicklungen nachsorgend zu behandeln, weitere Fehlentwicklungen zu unterbinden und dabei die bisher organisch gewachsenen Einzelhandels- und Zentrenstrukturen nicht zu zerstören.

Die schriftliche bzw. bildliche Explizierung der örtlich verfolgten Ziele der Einzelhandelsentwicklung und -steuerung sowie ihrer Interdependenz zu den Zielen der allgemeinen örtlichen Raumentwicklung und ihre Vermittlung an eine breite Öffentlichkeit, zumindest aber an die prozeßbeteiligten Akteure, ist alleine bereits als eine wichtige Funktion der Einzelhandelszentrenkonzepte anzusehen. Sie eignen sich hervorragend, um die Ziele und Belange für den Funktionalbereich Einzelhandel in seiner kontextuellen Einbindung in die allgemeine örtliche Siedlungsstrukturentwicklung gebündelt festzulegen sowie allgemeinverständlich darzustellen und mit dem dadurch verbundenen Transport in die Öffentlichkeit für eine Berechenbarkeit der künftigen örtlichen Einzelhandelspolitik und Einzelhandelsplanung für alle Beteiligten zu sorgen (vgl. Birk, 1999:160).

Was nun die materiellen Absichten von Einzelhandelszentrenkonzepten in einem etwas detaillierteren Blick anbelangt, so werden in der Literatur immer wieder die im folgenden aufgeführten Steuerungs- und Entwicklungsziele genannt (vgl. auch Kapitel 5.1 und 7.4), welchen die lokale Einzelhandelspolitik sowie deren Umsetzung in einem strategischen Planungsansatz Rechnung tragen muß:

- Unter Berücksichtigung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips sollen räumlich ausgeglichene, gleichwertige Versorgungsstrukturen im Sinne einer bedarfsgerechten Warenversorgung der Bevölkerung in allen Landesteilen, aber auch in allen städtischen Teilräumen aufrecht erhalten und fortentwickelt werden (vgl. Janning, 1996:308 und 1998:36; Bleyer, 1999:138). Dabei kommt der Sicherung und Stärkung der Nahversorgung als unterster Versorgungsebene eine besondere Bedeutung zu (Kruse/Schneider, 1998:28). Es geht um die Aufrechterhaltung des Versorgungsprinzips „Nähe“ für die Grundversorgung. In zumutbarer Entfernung zu ihren Wohnstandorten sollen die Haushalte ein ausreichendes Geschäftsangebot vorfinden, in welchen der Bedarf an Gütern des täglichen Bedarfs gedeckt werden kann. Für diese „zumutbare Entfernung“ existiert kein abschließend verbindlicher Maßstab, jedoch wird der Anspruch erhoben, daß die Versorgung noch fußläufig, d.h. auch ohne die Verfügbarkeit eines Autos möglich sein muß. Hierfür gibt es zahlreiche Richt- und Erfahrungswerte, die zwar graduell voneinander

abweichen, bei denen jedoch keiner über das Limit einer maximal für zumutbar gehaltenen Wegstrecke von 1.000 Metern (einfacher Weg) für die Erreichung des nächstliegenden Nahversorgungsangebotes hinausgeht. Die Mehrzahl der Empfehlungen stellen auf eine Entfernung von nicht mehr als ca. 700 Metern für den einfach zurückgelegten Einkaufsweg ab. Der Einzelhandelserlaß NW (1996:925) geht z.B. davon aus, „daß die Nahversorgung für den kurzfristigen Bedarf i.d.R. noch in einer Gehzeit von 10 Minuten möglich sein soll.“ Bei einer Gehgeschwindigkeit von 3,5 km/h entspricht dies einer Distanz von knapp 600 Metern. Idealerweise müßte daher bei einem anzulegenden Umwegfaktor von 1,2 innerhalb eines Radius‘ von 500 Metern um jeden Wohnstandort ein Geschäft oder eine Ladengruppe vorzufinden sein, welche den Nahversorgungsbedarf in vollem Umfang abdeckt. Ein einzelner Lebensmitteldiscount-Betrieb kann dies aufgrund seines eingeschränkten Sortiments von ca. 700 bis 1.000 Artikeln und wegen fehlender Frischwaren nicht leisten. Da die dauerhafte Aufrechterhaltung der tradierten sehr kleinteilig-dezentralen Versorgungsstruktur durch Einzelhandelsgeschäfte in Streulage (einzelne Anbieter oder kleine Ladengruppen), soweit sie noch vorhanden ist, nicht realistisch erscheint, wird die Zielsetzung verfolgt, eine Dezentralität der Versorgungsstruktur auf der nächsthöheren Ebene der Ortsteilzentren (sog. „C-Zentren“ oder „D-Zentren“) zu erreichen: Wenigstens diese soll vor der Erosion bewahrt werden. Die Vorstellung geht dahin, die wohnungsnahe Versorgung durch kompakte Grundversorgungszentren, d.h. durch eine Konzentration mehrerer, nach Möglichkeit branchenungleicher Anbieter, ggf. ergänzt durch haushaltsorientierte Dienstleistungsangebote, zu gewährleisten.

Der zweite Aspekt räumlich ausgeglichener Versorgungsstrukturen betrifft die Verteilung der Angebotsstandorte der höheren Bedarfsstufen. Auch die Deckung des mittel- und langfristigen Bedarfs sollte - relativ gesehen - in jeweils möglichst geringer Entfernung zu den Wohnsiedlungen erfolgen können, wozu die Etablierung eines hierarchischen Raumstrukturmodells von Zentren entsprechender Versorgungsstufen in Analogie zur zentralörtlichen Theorie unternommen wird. Die Einzelhandelsentwicklung ist daher, so der Anspruch, auf ein innergemeindliches Zentralsystem aus städtebaulich integrierten Standortbereichen für die verschiedenen Versorgungsstufen zu konzentrieren und zu verpflichten. Dazu gehört auch - und dies ist der dritte Aspekt der Errichtung einer ausgeglichenen Versorgungsstruktur -, daß dem großflächigen Einzelhandel, soweit er zentren-schädliche Sortimente führt, davon abweichende Ansiedlungsmöglichkeiten genommen werden.

Insgesamt wird damit das Ziel der Realisierung einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen Innenstadt und Stadtzentren im Hinblick auf aufwandsminimierende Versorgungsstrukturen des haushaltsorientierten Angebotsbestands verfolgt (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:84). Um die dazu notwendigen funktionsfähigen Geschäftszentren unterschiedlicher Versorgungsreichweite in zentralen Orten bzw. städtischen Zentren zu erhalten, ist das siedlungsräumliche Konzentrationsgebot auch weiterhin gültige Leitlinie des Planungs-handelns.

- Die Erhaltung, Sicherung und Schaffung attraktiver, lebendiger und leistungsfähiger Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren gilt dementsprechend als unspezifisches Globalziel (vgl. Janning, 1998:36; Kruse/Schneider, 1998:28). Dabei ist insbesondere die Stärkung der innerstädtischen Einkaufsfunktion und der zentralen Versorgungsaufgaben beabsichtigt (vgl. Kruse/Schneider, 1998:28), denn die stadtbildende Kraft des Einzelhandels wird als unverzichtbar für die angesprochenen Aufgabe angesehen (vgl. Janning, 1996:308). Vor allem das private Investitionspotential der Handelsunternehmen muß auch künftig für

die Weiterentwicklung der städtebaulich integrierten Versorgungsbereiche gewonnen werden (vgl. Janning, 1996:308). Die Sicherung und Weiterentwicklung der Einzelhandelsfunktion in den Zentren ist originäres und primäres Ziel von Einzelhandelszentrenkonzepten, gleichwohl aber auch mittelbares Ziel, um dort zu einer Stabilisierung der Nutzungsvielfalt beizutragen und gleichfalls dem Nebenziel der Erhaltung bzw. Verbesserung der Aufenthaltsqualität zu dienen (vgl. Güttler/Rosenkranz, 1998:84).

- Durch eine zentrenorientierte Entwicklung des Einzelhandels soll die Effizienz der dort getätigten öffentlichen Infrastrukturinvestitionen gewährleistet werden, denn die vorhandenen Anlagen erfahren durch die Konzentration von (publikumswirksamen) Angeboten und Nutzungen in ihrem Umfeld eine bessere Auslastung, und neue öffentliche Investitionen können dort multilateral für eine große Anzahl von privaten Angeboten gleichzeitig wirksam werden und nicht nur für einige wenige (vgl. Janning, 1996:309).
- Der in Zentren angesiedelte Einzelhandel soll faire Rahmenbedingungen für seine unternehmerischen Aktivitäten gewährt bekommen (vgl. Janning, 1998:36). Dem noch in den städtischen Zentren verbliebenen traditionellen mittelständisch strukturierten Einzelhandel wird eine wichtige Rolle bei der Profilierung dieser Standortbereiche zugemessen, da er vielfach die Fachhandelskompetenz stellt und maßgeblich für einen individuellen Geschäftsbesatz sowie ein entsprechend unverwechselbares Erscheinungsbild verantwortlich zeichnet, was die konzernangehörigen Filialgeschäfte weniger leisten können. Gerechtfertigt aufgrund der preisverzerrenden Effekte des dort bestehenden Marktversagens, sollen durch die Verhinderung unangepaßter Einzelhandelsentwicklungen an nicht-integrierten Standorten die Wettbewerbsbedingungen für den Einzelhandel in Zentrenlage verbessert werden. Die Herstellung gleicher Bedingungen für alle Anbieter im Wettbewerb wird als wichtiger Beitrag zur Erhaltung und Revitalisierung der Zentren angesehen. Allerdings ist in Erinnerung zu halten, daß dabei nur bodenrechtliche Erwägungen eine Rolle spielen dürfen: Es erfolgt kein Eingriff in den Wettbewerb, sondern es werden lediglich die Standortbereiche festgelegt, an denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden darf.
- Mit der Bewahrung fairer Wettbewerbschancen für den traditionellen Einzelhandel der Fachgeschäfte, Kauf- und Warenhäuser sollen auch Arbeitsplätze gesichert werden, da deren Betrieb in der Regel personalintensiver ist, als dies bei den Betriebstypen der Fall ist, die nicht-integrierte Standorte bevorzugen (vgl. Janning, 1996:308).
- Der motorisierte Einkaufsverkehr soll reduziert werden, und nicht zwingender zusätzlicher Pkw-Einkaufsverkehrs gar nicht erst entstehen (vgl. Janning, 1996:309 und 1998:36; Kruse/Schneider, 1998:28): Durch eine zentrenorientierte Einzelhandelsentwicklung und die damit einhergehende Nähe zu den Nachfragestandorten, die Angebotskonzentration und die Funktionsbündelung soll eine Minimierung des Einkaufsverkehrs in Fahrtlänge und Fahrtenanzahl ermöglicht werden. Mit der Aufrechterhaltung dezentraler Angebotsstrukturen sollen vor allem zusätzliche und entfernungsgrößere einkaufsbedingte Autofahrten vermieden, respektive die Möglichkeit der Erledigung bestimmter Einkäufe mit nicht-motorisierten Verkehrsmitteln für die Verbraucher offengehalten werden. Zudem geht es darum, die Auslastung der bestehenden zentrenorientierten ÖPNV-Infrastruktur nicht unnötig herabzumindern.
- Durch die sparsamere Flächeninanspruchnahme einer zentrenorientierten Einzelhandelsentwicklung soll dem Ziel des Freiraumschutzes gedient werden (vgl. Janning, 1996:309 und 1998:36): Wenn die Einzelhandelsfunktion auf Standorte innerhalb der Zentren verpflichtet, d.h. die Inanspruchnahme von immer mehr Außenbereichsflächen durch (die bei

gegebenem Bodenpreisgefälle flächenextensiv mit eingeschossiger Bauweise und großen arklflächen operierenden) Einzelhandelsgroßprojekte vermieden wird, dann soll dies auch dem Schutz des in Stadt und Stadtregion verbliebenen Freiraums dienen. Die bislang noch nicht von der Siedlungsentwicklung beanspruchten Gebiete haben aufgrund ihrer relativen örtlichen Knappheit eine hohe Bedeutung als Naherholungsraum, als ökologischer Rückzugsraum und als Klimapuffer.

- Als handlungspraktisches Ziel ergibt sich vor diesem Hintergrund die Schaffung von Mechanismen und Instrumenten, die zu einer zielkonformen räumliche Steuerung der unterschiedlichen Einzelhandelsbetriebsformen führen. Das besondere Augenmerk liegt dabei auf Fach- und Spezialmarktansiedlungen und insgesamt auf den großflächigen Betrieben.

Nicht zufällig weisen die genannten Zielsetzungen eine weitreichende Überdeckung mit denjenigen möglichen negativen städtebaulichen Auswirkungen auf (vgl. auch Kapitel 5.1 und 6.8.5.1.3), die es bei der Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs nach Maßgabe der Zulässigkeitsvorschrift des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO zu prüfen und zu vermeiden gilt.

6.5 Weitere Eigenschaften

In der Literatur wird auf einige weitere Eigenschaften von Einzelhandelszentrenkonzepten hingewiesen, die im folgenden jeweils kurz dargestellt werden sollen.

6.5.1 Kein Eingriff in den Wettbewerb

Nicht oft genug kann darauf hingewiesen werden, daß Einzelhandelszentrenkonzepte keineswegs danach trachten, in den wirtschaftlichen Wettbewerb des Einzelhandels einzugreifen, auch wenn es vordergründig so erscheinen mag, „daß Kommunen bei Standortkonzepten für den Einzelhandel eine Gratwanderung zwischen planerischem Dirigismus und marktwirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeit des Einzelhandels im Interesse der gesamten Stadtentwicklung“ vollführen müßten (Knop, 1991:215). Der planerische Dirigismus geht nur so weit, wie er rein bodenrechtliche Aspekte berührt und wie es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (vgl. § 1 Abs. 3 BauGB): Es werden lediglich die räumlichen Rahmenbedingungen festgesetzt, unter welchen sich der Wettbewerb allgemein zu vollziehen hat. „Die jeweilige Stadt oder Gemeinde bestimmt allein räumlich, wo der Wettbewerb stattfindet, behindert oder lenkt ihn selbst aber nicht. Die räumliche Bestimmung von Baumöglichkeiten ist typisch für die kommunale Bauleitplanung, unzulässige Wettbewerbswirkungen gehen hiervon auch bei anderen Bebauungsplanfestsetzungen (z.B. Wohnbebauung) nicht aus“ (Birk, 1999:155).

6.5.2 Differenzierte Aussage- und Handlungsebenen

Einzelhandelszentrenkonzepte dienen ihrem Selbstverständnis nach dem umfassenden planerischen Umgang mit der Einzelhandelsfunktion. Dies erfordert einen breit angelegten Planungsansatz, seine Detaillierung bis in den Bereich konkreter Maßnahmen- und Handlungsprogramme, sowie seine differenzierte Ausgestaltung zwischen strategischer und

operativer Aussage- und Handlungsebene auf der einen und zwischen planerisch-informeller und rechtsförmlicher Aussage- und Handlungsebene auf der anderen Seite. Des weiteren erfolgt auf der Instrumentenebene eine Kombination aus Mitteln des „Push“ und des „Pull“, d.h. aus Zwangsmitteln, Anreiz- und Abschreckungsmitteln, Gestaltungsmitteln und Mitteln der Information und Kommunikation (vgl. Brösse, 1975:58).

6.5.3 Umsetzung als fundamentaler Bestandteil

Einzelhandelszentrenkonzepte verfolgen auch im planungsprozessualen Sinn einen umfassenden Ansatz. Sie sind darauf angelegt, mit der Koppelung von Zielbestimmung, Planentwurf und Maßnahmenprogramm die Umsetzungsebene weitreichend zu determinieren und teils auch schon zu betreten bzw. zu inkorporieren. Obwohl es sich um konkrete Maßnahmen handelt, müssen einige eher der Planaufstellungsphase als der Umsetzungsphase zugerechnet werden, als deren erfolgsnotwendige Vorbedingung sie sich erweisen. „Pläne sind künftig noch weniger als heute eine sich selbst erfüllende Prophezeiung. Sie setzen sich auch nicht ausschließlich nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam um. Neben die Planungsebene tritt vielmehr gleichberechtigt die Umsetzungsebene“ (Runkel, 1999:257). Dem wollen Einzelhandelszentrenkonzepte durch die vorbereitende Erarbeitung von sachlich und räumlich detaillierten Maßnahmenkatalogen Rechnung tragen. In der Einheit der Bestimmung von Handlungszielen und von Wegen und Mitteln der Zielerreichung, d.h. in der Explikation der für die Umsetzung der festgelegten Ziele geeigneten Handlungen, gewinnen Einzelhandelszentrenkonzepte ihren strategischen Charakter, denn sie zeigen auf diese Weise, wie die zukünftige Realität, die mit den Zielen skizziert wird, herbeigeführt werden kann (vgl. Brake, 2000:258). Ein Vertrauen alleine auf räumliche Entwicklungsleitbilder und die Hoffnung darauf, daß sich diese im inkrementellen Weg vieler und darüber hinaus unverbundener Einzelentscheidungen und -projekte einlösen werden, erscheint nicht als erfolgsversprechend (vgl. Brake, 2000:285).

Lendi (1982:9) formuliert als allgemeine Anforderungen an eine Entwicklungsplanung, welcher ein Umsetzungserfolg beschieden sein soll, daß sie zum einen von einer inneren Folgerichtigkeit und Zieladäquanz der vorgesehenen Maßnahmen gekennzeichnet sein muß, zum anderen diese Maßnahmen aber auch richtig dosiert und über längere Zeit verfolgt werden müssen. Einzelhandelszentrenkonzepte wollen die planerischen Grundlagen dafür schaffen, daß dies für den Einzelhandelsbereich in der Anwendungsphase (Prüfung der Zulässigkeit des Einzelfalls) bzw. Umsetzungsphase (Durchführung von konkretisierenden Detailplanungen sowie von Maßnahmen) geschehen kann.

6.5.4 Korrespondierende Elemente von Verhinderungs- und Angebotsplanung

Häufig gehen Einzelhandelszentrenkonzepte angesichts ihrer ambitionierten und vielschichtigen Steuerungs- und Entwicklungsziele gleichzeitig auf mehreren, miteinander korrespondierenden Handlungsebenen vor. Dabei kommt es darauf an, daß sich die Planung nicht alleine auf eine Position der reinen Abwehr, d.h. der „Verhinderungsplanung“ zurückzieht, sondern daß gleichzeitig auch eine Angebotsplanung betrieben wird. Nur auf die verfeinerte Anwendung restriktiver Planungsinstrumente zu setzen, wird dem Anliegen nicht gerecht (vgl. Brake/Karsten, 1998:170). Hier „zeigt die Erfahrung, daß die Erfolgsaussichten von Planungsstrategien, die allein auf planungsrechtlichen Steuerungsinstrumenten beruhen,

ausgesprochen gering sind“ (Hatzfeld, 1997:41). Neben die Festsetzung von Tabuflächen, die fortan keinesfalls mehr für eine (ggf. bestimmte) Einzelhandelsnutzung zur Verfügung stehen sollen, und ihre planungsrechtliche Abschottung muß eine Positivplanung treten, welche (ggf. auch neu auszuweisende) Flächen erwünschter Einzelhandelsnutzung aufzeigt, also Entwicklungsbereiche benennt (vgl. Brake/Karsten, 1998:170). Wie auch Prieb (1999:253) fordert, müssen Einzelhandelszentrenkonzepte darauf bedacht sein, daß „räumliche Planung aus der Defensive herauskommt. So konsequent sie die Entstehung innenstadtgefährdender Handelsagglomerationen an autoorientierten Standorten verhindern muß, so sehr muß sie auch versuchen, Angebote an verträglichen Standorten zu machen, um Investitionen des Handels zu ermöglichen“ (Prieb, 1999:253). Darüber hinaus muß im Aussagespektrum der Konzepte aber auch der offensive Umgang mit den problematischen, bereits existierenden Einzelhandelsansiedlungen gesucht werden und es müssen diese in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

Wenn Lendi (1982:9) generell befindet, daß es der „Neigung der Planung, die eigeninitiativen Kräfte zu übersehen und nur vom Plan her zu denken, (...) in jeder Phase zu widerstehen“ gilt, so trifft das auch für Einzelhandelszentrenkonzepte zu. Pläne sind nicht Selbstzweck, und wie jeder Stadtentwicklungsplan dies für viele Funktionsbereiche tut, so dient ein Einzelhandelszentrenkonzept spezifisch für die Einzelhandelsfunktion „als Positivplan der Förderung jener Kräfte, die einen substantiellen Beitrag an die Stadtentwicklung leisten, und als Negativplan der Hemmung zerstörerischer Faktoren. Letztlich geht die angestrebte Entwicklung aus den zu fördernden positiven Kräften hervor, die deshalb in erster Linie zu beachten sind. Ohne die abwehrende, restriktive Planung gelingt es aber nicht, einen ‚gedeihlichen‘ Rahmen zu schaffen“ (Lendi, 1982:9). Wenn Einzelhandelszentrenkonzepte also zum einen versuchen, die Entwicklung des Einzelhandels in den Zentren zu unterstützen und zusätzliches Investitionskapital der Handelskonzerne hierher zu lenken, so müssen sie gleichzeitig doch durch restriktive Setzungen flankierend versuchen, eine weitere Ansiedlung von großflächigem zentrenrelevantem Handel an Standorten außerhalb der Zentren zu unterbinden.

Diese Doppelstrategie findet häufig darin ihre Entsprechung, daß Einzelhandelszentrenkonzepten in zwei entsprechende Teilkonzepte untergliedert werden können: Einem eher strukturell-entwerfenden Teil steht ein eher rechtsförmlich-bauleitplanerischer Teil gegenüber. Während das erste Handlungsteilkonzept den konzeptionellen Rahmen für die Entwicklung und Ordnung des Einzelhandels setzt und materielle Handlungsvorschläge aller Art - von der Formulierung allgemein-abstrakter Regelungen bis hin zur Festlegung querschnittsorientierter Programme für einzelne Standortbereiche - ausarbeitet, dient das zweite Handlungsteilkonzept zur Herstellung der Steuerungsvoraussetzungen für die Einzelhandelsfunktion im rechtsförmlichen Bereich. Beide stehen dabei jedoch in enger inhaltlicher Verbindung und bedürfen daher einer genauen Abstimmung aufeinander.

6.5.5 Rechtsförmliche Planung als integrale Handlungsebene

Kaum eine Gemeinde hat heute schon in ihrer Plankulisse alle baurechtlichen Schlupflöcher beseitigt, die für planerisch unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen ausgenutzt werden könnten. Die flächendeckende Suche nach solchen vorhandenen, bisher unbeanspruchten, aber berufungsfähigen Baurechten und deren Zurücknahme oder Einschränkung durch die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen schafft erst die Voraussetzung für eine zielkonforme Steuerung des Ansiedlungsgeschehens von Einzelhandelsbetrieben. Die auf strategischer Planungsebene formulierten Ansprüche finden ihre Erfüllung nur, wenn das

einzelne Bau- bzw. Nutzungsvorhaben in deren Durchgriff steht. Insofern sind flächendeckende Baurechtsanalyse und Durchführung ggf. notwendiger Programme zur Aufstellung oder Anpassung rechtsförmlicher Pläne der Gemeinde ein zentrales Element von Einzelhandelszentrenkonzepten. Ihre Verwirklichungswahrscheinlichkeit wird von der Ernsthaftigkeit ihres Niederschlags gerade auf der operativen Handlungsebene der rechtsförmlichen kommunalen Planung entscheidend vorbestimmt. Dies wird besonders deutlich, wenn man bedenkt, daß die einschlägigen überörtlich tätigen Handelskonzerne in der Regel in ihren Expansions- und Standortplanungsabteilungen Mitarbeiter mit professionellem Qualifikationshintergrund beschäftigen, welche die in ihrem Expansionsgebiet liegenden Kommunen ganz bewußt und systematisch nach Ansiedlungsmöglichkeiten durchforsten, die aufgrund von alten Baurechten (z.B. in Industrie- und Gewerbegebieten nach den Bestimmungen der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968) oder wegen vorhandener Beplanungslücken (unbeplanter Innenbereich mit bereits vorhandenen, strukturbildenden großflächigen Einzelhandelsbetrieben) in verkehrsgünstiger und zugleich städtebaulich nicht-integrierter Standortlage bestehen. Auch Immobilienmakler, Projektentwickler und handelsexterne Investoren beteiligen sich an dieser Suche.

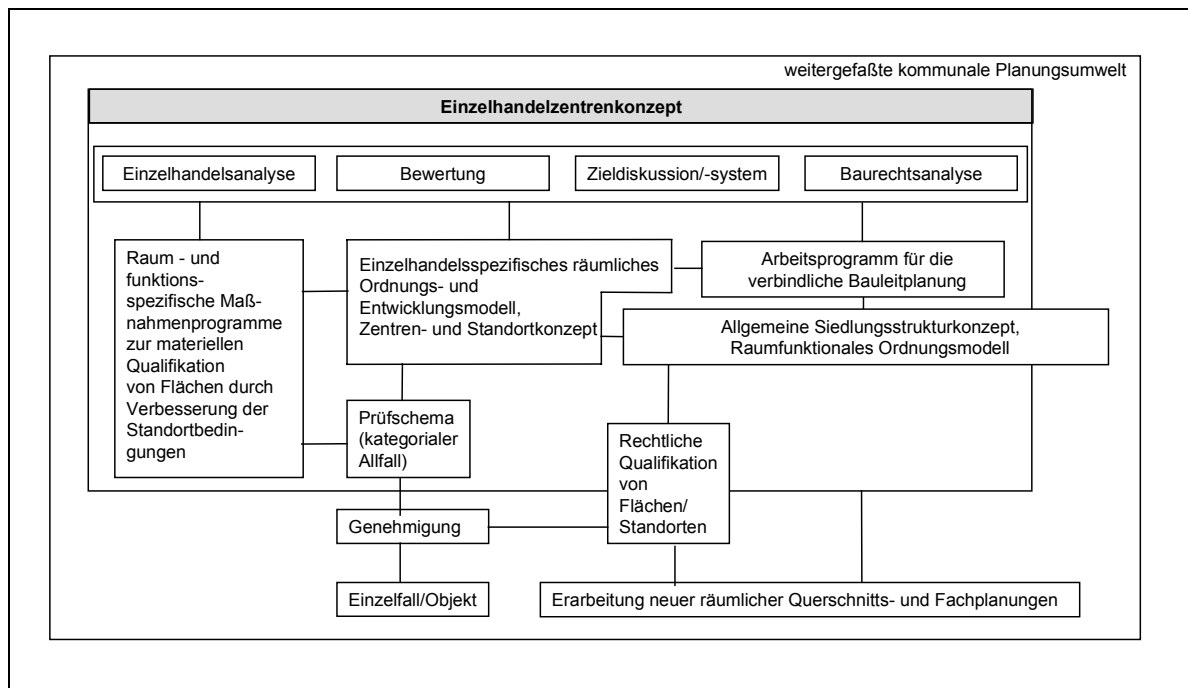
Umgekehrt sind aber auch diejenigen Bestandteile der Einzelhandelszentrenkonzepte, in denen die strategischen Festlegungen getroffen werden, für den operativen Vollzug von entscheidender Bedeutung. Sie stellen nicht nur im Einzelfall der Schaffung neuen Baurechts oder der Erteilung einer Baugenehmigung die notwendige Orientierungshilfe in der Entscheidungsfindung zur Verfügung, sondern sie sind auch der Garant dafür, daß die Planaufstellung oder die Genehmigungserteilung mit großer rechtlicher Robustheit vollführt werden kann. Die in jüngerer Vergangenheit gesammelte „Erfahrung zeigt, daß die Rechtsprechung solchen Gesamtkonzeptionen eine erhebliche Achtung entgegenbringt!“ (Birk, 1999:158). Dort manifestieren sich die städtebaulichen Gründe, die einerseits für die Baugenehmigungsbehörde notwendig sind, um bestimmte Einzelhandelsvorhaben ablehnen zu können, und andererseits für die Planungsverwaltung Voraussetzung dafür sind, (einzelhandelsrestriktive) Bebauungspläne aufzustellen oder dahingehend zu ändern bzw. zu ergänzen. Auch für den Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung sind städtebauliche Gründe ausschlaggebend.

Einzelhandelszentrenkonzepte indizieren Standortlagen positiv wie negativ und bilden damit, insbesondere im Hinblick auf § 11 Abs. 3 und § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO, die Grundlage für eine konsequente Anwendung des städtebaurechtlichen Steuerungsinstrumentariums. Dies nicht nur im Hinblick auf abwehrende, vorhabenverhindernde Planinhalte, sondern auch auf den Einsatz der Bauleitplanung im gestaltenden, angebotskonstituierenden Sinne, etwa bei der Schaffung neuer Baurechte in der Innenstadt oder in den Stadtteilzentren (vgl. Janning, 1996:305; Güttler/Rosenkranz, 1998:85). In jedem Fall erfordert die gewünschte „rechtssichere Anwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums (...), daß sich die jeweilige Stadt oder Gemeinde konsequent verhält. Sie muß definieren, welchen räumlichen Bereich - Innenstadt, Ortsmitte, Stadtteilzentren - sie mit dieser Bauleitplanung schützen und entwickeln will. Für diese Bestimmung ist kein gesonderter Bauleitplan notwendig; es reicht ein qualifizierter Gemeinderatsbeschluß auf eindeutiger kartenmäßiger oder vergleichbarer Grundlage“ (Birk, 1999:157).

Als erfolgversprechend für die Wirkung von Einzelhandelszentrenkonzepten wird also die Kombination von materiell-inhaltlichen und planerisch-rechtsförmlichen Maßnahmen angesehen. Erst auf der Basis eines verräumlichten einzelhandelsspezifischen Ordnungs- und

Entwicklungsrahmens kann das zur Verfügung stehende städtebauliche Steuerungsinstrumentarium eingesetzt werden und als ganz wesentlicher Teil der Konzeptverwirklichung greifen. Einzelhandelszentrenkonzepte können daher regelrechte Arbeitsprogramme für die Bauleitplanung sowie bestimmte Verfahrensregelungen („Zentrenverträglichkeitsprüfung“ von Großvorhaben) beinhalten, so daß von ihnen durchaus auch als von einer spezialisierten Flächennutzungsplanung gesprochen werden kann (vgl. Birk, 1999:154).

Abbildung 6-2: Grobelemente von Einzelhandelszentrenkonzepten



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzliche Planungsgedanken zunächst in nicht-rechtsförmlichen Plänen festzuhalten und diese auch im Gemeinderat zu beschließen, hat sich angesichts der immer schwierigeren und schwerfälligeren direkten Überführung städtebaulicher und sonstiger planerischer Entwürfe in einen rechtsförmlichen Plan in der Stadtplanungspraxis als probates Vorgehen etabliert (vgl. Albers, 1993:406). Der Rechtscharakter bzw. die Verbindlichkeit von Einzelhandelszentrenkonzepten ist aber differenziert zu beurteilen. Diejenigen Anteile, die in einem „abgetrennten“ Bauleitplanungsverfahren, das genauen gesetzlichen Regelungen unterworfen ist, zu erbringen sind, gewinnen ohnehin die damit verbundene rechtsförmliche Qualität einer Satzung. Der Rechtscharakter bzw. die Verbindlichkeit des Einzelhandelszentrenkonzepts im Ganzen kann unterschiedlich sein und hängt von der Intention ab, die mit seiner Aufstellung und Implementation verfolgt wird (vgl. auch Kapitel 7.5.2). Erfolgt nicht einmal ein Gemeinderatsbeschluß, wird lediglich der Charakter einer verwaltungsinternen Arbeitsunterlage mit einer gewissen Binnenverbindlichkeit für den Arbeitsprozeß innerhalb der Stadtverwaltung erreicht. Soll ein wirklich ernsthafter Versuch einer aktiven und vorausschauenden Einzelhandelsplanung unternommen werden, so muß das Einzelhandelszentrenkonzept aber mit einem möglichst hohen Grad an Verbindlichkeit nach außen und nach innen bewehrt werden. Im Spektrum der verfügbaren Handlungsoptionen kommunaler Politik und Verwaltung bedeutet dies die Herbeiführung entsprechender Gemeinderatsbeschlüsse. Zunächst sollte im Stadtrat eine Willensbekundung über die Aufstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts durch einen Ratsbeschluß erfolgen, später sollten auch das ausgearbeitete Einzelhandelszen-

trenkonzept selbst bzw. seine wichtigsten Bestandteile formell vom Stadtrat beschlossen werden. Wenn es sich hierbei um Bauleitplanverfahren handelt, werden diese ohnehin durch Satzungsbeschluß als Ortsrecht fixiert: Soweit sich dies aus der durchzuführenden Baurechtsanalyse bzw. dem im Einzelhandelszentrenkonzept formulierten Arbeitsprogramm für die verbindliche Bauleitplanung ergibt, müssen in der Erarbeitungsphase des Gesamtkonzepts - oder je nach Prozeßorganisation im Anschluß daran - Aufstellungsbeschlüsse über die Aufstellung, Ergänzung oder Änderung von Bebauungsplänen gefaßt und nach Abschluß der Planausarbeitung jeweils ein Satzungsbeschluß herbeigeführt werden. Für den hiervon erfaßten Planungsinhalt bzw. Regelungsgegenstand wird dann ein Höchstmaß an Verbindlichkeit erlangt.

Während also für Bebauungspläne und bestimmte andere Materien, für welche eine entsprechende gesetzliche Grundlage besteht, im Wege eines Satzungsbeschlusses durch den Gemeinderat verbindliches Ortsrecht geschaffen werden kann, verbleibt für jene Bereiche, für die keine solche Grundlage besteht, nur die Möglichkeit, darüber einen sogenannten schlichten Ratsbeschluß zu fassen. Nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ergehen Beschlüsse des Rats als Satzung, ansonsten ergehen sie als einfache, sog. „schlichte“ Ratsbeschlüsse (vgl. Erichsen, 1997:115). Letzteres trifft auf Einzelhandelszentrenkonzepte bzw. für deren einzelne Bestandteile zu (mit Ausnahme derjenigen, die in einem Bauleitplanungsverfahren zu bearbeiten sind). Nach Birk (1999:157) reicht es aus, einen Gemeinderatsbeschluß über ein Einzelhandelszentrenkonzept in toto herbeizuführen, um einerseits damit wirksame städtebauliche Zielsetzungen zu konstituieren, an denen sich Bauleitplanung und Baugenehmigungspraxis zu orientieren haben, und andererseits damit gleichzeitig eine rechtssichere Anwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums zu ermöglichen: Da eine rechtssichere Anwendungspraxis eine Konsequenz im Handeln erfordert, sollte der Ratsbeschluß die eindeutige kartenmäßige oder eine anderweitig geeignete detaillierte Erfassung derjenigen räumlichen Bereiche und (Sub-)Zentren enthalten, welche die Kommune mit einer bestimmten Bauleitplanung schützen und entwickeln will (vgl. Birk, 1999:157). Ein gesonderter Bauleitplan ist dafür nicht notwendig.

Mit dem Beschluß eines Einzelhandelszentrenkonzepts im Gemeinderat ist deshalb insoweit keine direkte Setzung von Ortsrecht verbunden. Allerdings löst ein Ratsbeschluß eine Selbstbindung des Gemeinderates dahingehend aus, daß er zum einen weitere Beschlüsse, die Rückwirkungen hierauf entfalten könnten, handlungskonsistent trifft, und daß er zum anderen die Verwaltung veranlaßt, für die gebührende Umsetzung bzw. Beachtung des Beschlusses Sorge zu tragen und ggf. noch notwendige weitere Schritte zu unternehmen sowie eventuell ergänzende Beschlüsse vorzubereiten. Die Planungsinhalte des Einzelhandelszentrenkonzepts sind also keineswegs der Beliebigkeit des Umgangs oder größeren Interpretationsspielräumen anheimgestellt: Vielmehr ist ein Ratsbeschluß Ausdruck der Willensbildung der kommunalen Vertretungskörperschaft und in deren Folge verbindliche handlungsleitende Vorgabe für die Verwaltung. So ist es deren Aufgabe, den Ratsbeschluß umzusetzen, wie es Aufgabe des Rates ist, dies zu kontrollieren. Darüber hinaus hat sich der Stadtrat in der kontinuierlichen Auseinandersetzung mit dem zuvor Beschlossenen zu vergewissern, daß die fortfolgenden weiteren Beschlüsse sachkonsistent dazu getroffen werden - es sei denn, der betreffende Beschluß wird aufgehoben. Dieses gilt gerade auch für die Bauleitplanung, explizit durch § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 BauGB unterstrichen, der besagt, daß insbesondere auch „die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Dem Bürgermeister kommt hierbei eine

zentrale Stellung zu, denn als kommunalem Wahlbeamten obliegt ihm nicht nur generell die Leitung der Verwaltung, sondern, neben anderem, insbesondere die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Rates sowie die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (vgl. Erlenkämper, 1996:176; z.B. § 40 GO NW). Die Umsetzung der Ratsbeschlüsse ist grundsätzlich Aufgabe des Bürgermeisters und sie muß - solange diese nicht von ihm beanstandet wurden - unverzüglich erfolgen (vgl. z.B. § 62 GO NW). Der Bürgermeister hat allerdings das Recht, Beschlüssen des Rates, durch die er das Wohl der Gemeinde als gefährdet erachtet, zu widersprechen (vgl. Erlenkämper, 1996:196). Insofern kann ihm hier im Hinblick auf die Sicherstellung von Handlungskonsistenz im Wirken des Rates eine große Bedeutung zugesprochen werden, er ist in diesem Sinne auch erster Sachwalter eines Einzelhandelszentrenkonzepts. Ferner obliegt es dem Bürgermeister jedoch auch, den Rat über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung, und selbstverständlich dabei auch über Planungsangelegenheiten, zu unterrichten (vgl. z.B. § 55 GO NW). Neben der „Bringschuld“ des Bürgermeisters existiert aber auch die „Holschuld“ des Rates, denn dieser überwacht grundsätzlich die Durchführung der eigenen Beschlüsse und kontrolliert die Verwaltung (vgl. z.B. § 55 GO NW).

Daß getroffene Ratsentscheidungen in ihrer (inhaltlichen) Gültigkeit von einem gewissen zeitlichen Fortbestand sein sollten, läßt sich auch daraus ersehen, welche formelle Bedeutung ihnen zugemessen wird: Die vorschriftsmäßig gefertigte und unterzeichnete Niederschrift eines Ratsbeschlusses ist eine öffentliche Urkunde im Sinne der Zivilprozeßordnung mit der Bedeutung eines Beweismittels für den beurkundeten Vorgang ihres Inhaltes und der bezeugten Tatsache (vgl. Lübking, 1996:233). Der geringstmögliche formelle zeitliche Fortbestand eines Ratsbeschlusses ergibt sich indessen aus der Regelung, daß in der gleichen Ratssitzung über einen Gegenstand nicht noch einmal eine Beschlußfassung erfolgen kann, also eine Neuabstimmung bzw. Aufhebung des Beschlusses frühestens in der folgenden Gemeinderatssitzung möglich ist.

Beschließt der Gemeinderat ein Einzelhandelszentrenkonzept im Sinne einer informellen Planung, so erwächst daraus also eine gewisse Verbindlichkeit und zeitlich fortdauernde Verpflichtung des Handelns. Das rechtliche Gewicht einer mit einem positiven Gemeinderatsbeschluß versehenen Planungskonzeption resultiert aber nicht nur aus der damit verbundenen Selbstbindungswirkung für den Gemeinderat, sondern ferner auch aus einer im Baugesetzbuch nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 vorgesehenen Beachtlichkeit vorhandener - auch informeller - städtebaulicher Pläne und Programme für die rechtsförmliche Planung. Beschließt der Gemeinderat etwa ein bestimmtes räumliches Ordnungsmodell für die Einzelhandelsfunktion als Leitlinie der weiteren Planungen, dann ist dies als Abwägungsbezug in die Entscheidung über das „ob“ und „wie“ der anstehenden rechtsförmlichen Planungen, z.B. in die Entscheidung über die Ausweisung eines Sondergebietes für den großflächigen Einzelhandel abseits bestehender Zentren, einzubeziehen.

Auch aus Sicht der Erfahrungen, die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Zentren“ gewonnen werden konnten, ist zur Realisierung der Ziele eines Einzelhandelszentrenkonzepts seine Beschlußfassung durch den Stadtrat unabweislich notwendig - darüber hinaus wird aber auch „die Verankerung in den Vereinssatzungen privater Organisationen und die Personalisierung der Umsetzungsverantwortung“ in den Akteurskreisen, die außerhalb von Rat und Verwaltung beteiligt sind, als sehr wünschenswert angesehen (ExWoSt-Informationen 20.5-6, 1999:33).

6.5.6 Beteiligte Akteure

In der Literatur besteht Einigkeit darüber, daß die Aufstellung eines Einzelhandelszentrenkonzepts nicht alleine verwaltungsintern geschehen kann, sondern daß verschiedenen Akteure, die entweder über ein fachspezifisches Know-How verfügen, oder aber als potentielle Protagonisten des Umsetzungsprozesses für die Sache gewonnen werden müssen, von Anfang an in die Arbeiten einbezogen werden müssen. „Bei der Aufstellung kommunaler Einzelhandelskonzepte ist insbesondere eine Beteiligung der Bezirksplanungsbehörden, der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Organisationen des Einzelhandels sowie eine Abstimmung mit den betroffenen Nachbargemeinden im Sinne einer freiwilligen interkommunalen/regionalen Abstimmung zu empfehlen“ (Einzelhandelserlaß NW, 1996:929). Selbstverständlich ist auch die weitere Öffentlichkeit, insbesondere die planungsbetroffene Bevölkerung, an geeigneter Stelle des Planungsprozesses in problemadäquater Intensität, d.h. in Abhängigkeit des Konfliktpotentials, das zu erwarten ist, zu beteiligen (vgl. Kapitel 7.6.14).

6.5.7 Regionale Abstimmung lokaler Konzepte

Da im Bereich der Einzelhandelsversorgung einerseits eine besondere Mobilität der Nachfrage besteht und von den Konsumenten nicht selten die gesamte Region als Angebotsraum wahrgenommen wird, und da sich andererseits bestimmte räumliche Angebotsstrukturen regional bereits verfestigt haben, muß aus Sicht der Kommune eine besondere Aufmerksamkeit darauf gerichtet sein, mit den eigenen Planungen keine Insellösungen zu produzieren. Entscheidungen über die für den lokalen Bezugsraum vorgesehenen Ziele und Maßnahmen sollten nicht ohne Kenntnis darüber getroffen werden, welche Planungen die näher und weiter entfernten Nachbarkommunen für den Einzelhandel betreiben, denn es kommt auch darauf an, die lokalen Einzelhandelspolitiken und Planungskonzepte im Sinne einer entstehenden regionalen Gesamtrationalität untereinander abzustimmen. Es gilt, einen Flächenwettlauf als Ergebnis eines überzogenen interkommunalen Konkurrenzdenkens zu vermeiden, der hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht. „Wenn Einzelhandelskonzepte nachhaltig Sinn machen sollen, dann bedarf es mehr gemeindlich nachbarlicher Abstimmungen. Vielfach wird schon der Ruf nach regionalen Kooperationen laut“ (Bleyer, 1999:138), für welche etwa mit dem „Interkommunalen Einzelhandelskonzept für den Kreis Mettmann“ (vgl. Lademann 1999), oder dem „Regionalen Einzelhandelskonzept östliches Ruhrgebiet“ (vgl. Lehnerdt/Prinz/Schmidt-Illguth, 2000) die ersten Praxisbeispiele bestehen.

6.6 Politischer Wille als unabdingbare Erfolgsvoraussetzung

Als eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg von Einzelhandelszentrenkonzepten wird in der Literatur angesehen, daß ihre Ziele und Inhalte von der Kommunalpolitik getragen werden. „Am Anfang eines jeden Zentrenkonzepts steht der politische Wille der zuständigen kommunalen Gremien, die Innenstadt als Einzelhandelsstandort zu erhalten oder aber erst zu entwickeln“ (Büchner, 1997:83) und/oder dies auch für die Nebenzentren sowie die ggf. als notwendig erachteten städtebaulich nicht-integrierten Einzelhandels-Ansiedlungsbereiche zu tun. Der Rat der Stadt muß sich die Aufgabe der Einzelhandels- und Zentrenplanung zum eigenen Anliegen machen und entsprechende Aktivitäten von der Verwaltung einfordern. Unterstreichen kann er dies mit einem Ratsbeschluß über die Aufstellung eines solchen

Konzepts. Gleichwohl geht die Initiative zur Thematisierung des Problembereichs in der Regel eher von der Stadtverwaltung aus. Diese ist aber - auch im Sinne einer möglichst frühzeitigen Beteiligung der relevanten Akteure - daran interessiert, den Stadtrat, die Ausschüsse und den Bürgermeister über die Sache und eine dahingehende Planungsnotwendigkeit zu informieren und als Garanten einer erhöhten Umsetzungswahrscheinlichkeit zu gewinnen.

Es genügt jedoch nicht, den politische Willen des Stadtrats einmal in einem Ratsbeschluß zu fixieren, sondern es kommt darauf an, ihn verstätigt über die Zeit aufrecht zu erhalten und als Handlungsmaßstab wirken zu lassen. „Das beste städtebaurechtliche Instrumentarium nützt nichts, wenn die städtebaupolitische Zielsetzung den Versuchungen erliegt, denen sie ausgesetzt ist“ (Büchner, 1997:83). Die kommunalen Gremien müssen den (im nachhinein oft nur vordergründig bestehenden) wirtschaftlichen Anreizen widerstehen, die von einem ansiedlungswilligen Einzelhandelsprojekt ausgehen, das aber - unter Hinweis auf optionale Ansiedlungsmöglichkeiten in Nachbargemeinden - außerhalb der festgesetzten Zentrenbereiche entstehen soll. Die Erfahrung lehrt, „daß selbst hochentwickelte Steuerungsinstrumentarien wenig nützen, wenn sie nicht konsequent angewendet werden“ (vgl. Blatt/v. Raceck, 1998:200). Nur wenn keine Präzedenzfälle geschaffen werden, läßt sich das Zentrenkonzept durchhalten und rechtlich absichern. „Gibt die Gemeinde den Lockungen und Drohungen nach, gibt sie den Schutz der Innenstadt auf und verliert damit den Rechtfertigungsgrund für das gesamte Zentrenkonzept. Das Zentrenkonzept und die städtebaurechtlichen Instrumentarien sind also nur so effektiv und gut, wie die politischen Gremien standhaft sind“ (Büchner, 1997:83).

6.7 Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Stadtplanung

Folgende Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten für die Stadtplanung werden in der Literatur genannt (vgl. dazu auch Kruse/Schneider, 1998:28-29; Güttler/Rosenkranz, 1998:85; Büchner, 1999:60):

- Für die raumordnerische Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben bilden sie eine hinreichende Basis. Sie erleichtern den Bezirksregierungen die landesplanerische Überprüfung von Bauleitplänen.
- Sie können als Grundlage für mögliche Standortvorgaben der Regional- und Landesplanung verwendet werden; die im Gegenstromprinzip einbringbaren Belange der Gemeinde liegen hier für den Einzelhandelsbereich abrufbereit in konzentrierter Form vor.
- Sie stellen eine Entscheidungsgrundlage einerseits im Baugenehmigungsverfahren und andererseits in der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung dar.
- Im Sinne eines „Fachbeitrags“ stellen sie Informationen für die Aufstellung querschnittsorientierter teilträumlicher Pläne bereit.
- Bedenken, die von der Nachbarkommune im Rahmen der nachbargemeindlichen Beteiligung an der Bauleitplanung gegen geplante Einzelhandelsstandorte geäußert werden, können von der Ansiedlungsgemeinde anhand eines vorliegenden Einzelhandelszentrenkonzepts überprüft und durch die städtebauliche Begründbarkeit der fraglichen Standorte ggf. entkräftet werden. Umgekehrt können gerade mit dem Verweis auf eigene Einzelhandelsplanungen, wie sie sich mit einem Einzelhandelszentrenkonzept vorweisen lassen, Bedenken gegen Vorhaben in der Nachbargemeinde mit großer Argumentationskraft geäußert werden.

- Sie können geplante Standorte im Rahmen des bauleitplanerischen Abwägungsprozesses begründen helfen.
- Für Investitionsvorhaben kann bereits in einem frühen Planungsstadium eine Abschätzung abgegeben werden, inwieweit diese im Einklang mit den verfolgten funktionalen und städtebaulichen Ordnungs- und Entwicklungszielen für den Einzelhandel in gesamtstädtischer oder teilräumlicher Hinsicht stehen, oder diesen widersprechen. In der Regel kann dann das spätere Genehmigungsverfahren zügiger durchgeführt werden.
- Auf der Grundlage von Einzelhandelszentrenkonzepten lassen sich Auswirkungen von einzelnen Vorhaben und der angestrebten zukünftigen Struktur- und Standortentwicklung des Einzelhandels der betreffenden Kommune auf Umwelt, Verkehr und Infrastruktur abschätzen. Sie liefern die Informationen für die Beurteilung konkreter Ansiedlungsvorhaben.
- Die Kommune bekommt mit dem Einzelhandelszentrenkonzept eine starke Argumentationsgrundlage gegenüber ansiedlungswilligen Investoren in die Hand. Es kann fortan auf den dort manifestierten politischen Willen verwiesen werden, gegen den sich einzelne Personen als Vertreter von Politik oder Verwaltung nicht instrumentalisieren lassen können.
- Die Angebotsprofilierung der Zentren kann gezielt verfolgt werden, indem der jeweils zugedachte Entwicklungsspielraum zielgerichtet und sortimentspezifisch durch aktive Investorenansprache ausgefüllt wird.
- Einzelhandelszentrenkonzepte können die Klammer bieten, verschiedene öffentliche und private Maßnahmenprogramme (verschiedener Planungsträger und kommunaler Fachplanungen) zu koordinieren, die auf die (Re-)Vitalisierung von Zentrenbereichen gerichtet sind.
- Flächen bzw. Baurechte, die für weniger mietzahlungsfähige Nutzungen wertvoll sind, können gesichert werden; so etwa Gewerbeflächen für kleine Handwerksbetriebe.
- Einzelhandelszentrenkonzepte bieten Investoren, Grundstücksbesitzern, Projektentwicklern, Handelskonzernen, Anbietern einzelhandelskorrespondierender Nutzungen, gemeinhin allen privaten, aber auch den öffentlichen Akteuren Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit.

Für die Realisierung dieser Vorteile von Einzelhandelszentrenkonzepten in der städtischen Planungsarbeit und im Prozeß der örtlichen Siedlungsentwicklung ist aber die intensive, souveräne und zielgerichtete Handhabung des vom Gesetzgeber gewährten rechtsförmlichen Instrumentariums durch die Gemeinde unabdingbar. Daher wird im anschließenden Kapitel auf die bauplanungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, auf deren Einsatz Einzelhandelszentrenkonzepte kaum verzichten können, vertieft eingegangen.

6.8 Möglichkeiten und Probleme der rechtsförmlichen Feinsteuerung von Einzelhandelsansiedlungen

Bevor auf die bestehenden Möglichkeiten der Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung durch rechtsförmliche Planung detailliert eingegangen wird und die dabei zu bedenkenden Probleme dargelegt werden, erscheint es sinnvoll, zunächst einen Überblick zu geben und die unterschiedlichen Genehmigungstatbestände für bauliche Anlagen in Erinnerung zu rufen.

6.8.1 Übersicht und Genehmigungstatbestände

Auf die raumordnerische Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben und die damit verbundenen planerischen Implikationen braucht an dieser Stelle nicht näher eingegangen zu werden; ohnehin besteht hierzu eine breite Literatur (etwa Müller 1995; Einzelhandelserlaß NW 1996; DIHT 1998; Kopf 2001).

Wegen der grundgesetzlich zugesicherten Selbstverwaltungsgarantie verfügen die Gemeinden über die Planungshoheit in ihrem Gebiet. Sie entscheiden in eigener Verantwortung - im Rahmen der Gesetze und der dort formulierten Planungsgrundsätze - über das Erfordernis der Aufstellung von Bauleitplänen. Da Bebauungsplänen die Eigenschaft einer Rechtsnorm innehaben, legen sie die zulässigen Bodennutzungen für jedermann verbindlich fest. Sie bestimmen für und gegen die Grundeigentümer, ob und wie sie ihre Grundstücke bebauen und nutzen dürfen (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:142). Die Beachtung der gesetzlichen Anforderungen an die Aufstellung von Bauleitplänen und Vorhabens- und Erschließungspläne durch die Gemeinden wird von den höheren Verwaltungsbehörden im Wege der vorgesehenen Genehmigungsverfahren überprüft. Im Falle eines Rechtsverstoßes wird die Plangenehmigung versagt.

Auf die bei der Schaffung von kommunalem Planungsrecht auftretenden Schwierigkeiten im Hinblick auf die Erfüllung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, also im Hinblick auf die Erfüllung der überörtlichen Vorgaben der betreffenden Raumordnungspläne, kann hier nicht näher eingegangen werden, als mit folgender kurzer Feststellung: Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen der Gemeinden erweist sich gerade im Bereich des Einzelhandels als ein wachsendes Betätigungsfeld für die Verwaltungsgerichte. Insbesondere kommt es zu Streitigkeiten über die Erfüllung der Anpassungspflicht von Bauleitplänen an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB), über die gemeindenachbarliche Abstimmungspflicht (§ 2 Abs. 2 BauGB) und über die sachgerechte Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB), wobei insbesondere die gebührlige Berücksichtigung bestimmter Abwägungsbelange (Berücksichtigung von Belangen der Wirtschaft, aber auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung nach § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 8 BauGB; materieller Aspekt der Berücksichtigung der Belange der Nachbargemeinde) im Vordergrund steht. Literatur und Kommentierung geben hierüber umfassend Auskunft (vgl. etwa Müller 1995; DIHT 1998; Kopf 2001; Battis/Krautzberger/Löhr 1994; Ernst/Zinkahn/Bielenberg 1999).

Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt indessen auf der Frage, welche Möglichkeiten das baurechtliche Instrumentarium den Gemeinden zur (Fein-)Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung bietet. Die Kenntnis über die vorhandenen instrumentellen Möglichkeiten ist eine wichtige Voraussetzung für die Städte und Gemeinden, daß sie künftig einen aktiv-gestaltenden planerischen Umgang mit der Problemmaterie des großflächigen Einzelhandels suchen und ausüben.

Es kann vorweggenommen werden, daß das vorhandene Bauplanungsrecht den Kommunen Festsetzungsmöglichkeiten für ihre Bauleitplanung zur Verfügung stellt, die eine sehr differenzierte räumliche Einzelhandelspolitik zugunsten der Zentren bzw. städtebaulich integrierter Standortlagen zulassen (vgl. etwa Birk, 1999:154). Zwischenzeitlich sind auch die sich in dieser Materie stellenden „entscheidenden Fragen durch die Rechtsprechung der Obergerichte und des Bundesverwaltungsgerichts hinreichend geklärt“ (Birk, 1997:154).

6.8.1.1 *Die unterschiedlichen Genehmigungstatbestände*

Grundsätzlich bedarf jedes im Sinne der Landesbauordnungen genehmigungspflichtige bauliche Vorhaben einer rechtsförmlichen planerischen Grundlage, auf welcher eine Baugenehmigung erteilt werden kann. Die bauplanungsrechtliche Beurteilung der Zulässigkeit der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlage entscheidet sich auch für Einzelhandelsvorhaben danach, ob es sich bei den vorgesehenen Standortbereichen um Gebiete mit Bebauungsplänen (§ 30 BauGB) bzw. Vorhabens- und Erschließungsplänen (§ 12 BauGB), um sogenannte unbeplante Innenbereiche (im Zusammenhang bebaute Ortsteile, § 34 BauGB), oder um den Außenbereich (§ 35 BauGB) handelt. Nach dem im Baugesetzbuch niedergelegten Willen des Gesetzgebers ist das Gemeindegebiet zur Sicherstellung einer geordneten und durch planerische Voraussicht geleiteten städtebaulichen Entwicklung nach den verschiedenen vorstellbaren Nutzungsarten zu gliedern. Zu diesem Zwecke sollen die dahingehenden generalisierenden Darstellungen des für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellenden Flächennutzungsplans durch - möglichst qualifizierte - Bebauungspläne in gleicher Flächendeckung konkretisiert werden. Gleichwohl sich die kommunale Planungspraxis auch heute noch weit davon entfernt zeigt, ist es nach der Vorstellung des Gesetzgebers der Regelfall, daß Vorhaben nach § 30 BauGB, d.h. auf der Grundlage existierender Bebauungspläne, genehmigt werden und sich die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde damit planmäßig vollzieht. In konkretisierender Ausfüllung dieses Grundgedankens beschreibt die Baunutzungsverordnung die einzelnen Baugebietstypen, die für diese Gliederungsaufgabe vom Plangeber herangezogen werden können, sowie die in den einzelnen Baugebieten jeweils zulässigen baulichen Nutzungen. In Bebauungsplänen zeigt sich letztlich eine Angebotsplanung, „die den von den Festsetzungen Betroffenen Freiräume bei der Ausnutzung des Spektrums der zulässigen Nutzungen beläßt und dies im Regelfall auch tun sollte“ (Kuschnerus, 1997:124). Werden die bestehenden Freiräume allerdings in einer Art und Weise beansprucht, welche aus Sicht der Gemeinden zu (ungewollten und zum ursprünglichen Planungszeitpunkt unvorhergesehenen) städtebaulichen Problemen führt, so kann und soll sie diese Freiräume durch planerische Eingriffe beschneiden bzw. neu justieren.

In der Übersicht der Genehmigungstatbestände ergibt sich für die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben folgendes (vgl. auch Koch/Hosch 1988; Schmidt-Eichstaedt 1993; Kuschnerus 1997; Battis 1999; Kopf 2001):

- Im Außenbereich sind jedwede Einzelhandelsvorhaben grundsätzlich unzulässig. Weder großflächige, noch kleinteilige Einzelhandelseinrichtungen gehören zu den sog. „privilegierten Vorhaben“, für die nach § 35 BauGB überhaupt ausnahmsweise eine Baugenehmigung erteilt werden kann. Der Außenbereich ist generell einer Bebauung weitgehend unzugänglich.
- Im unbeplanten Innenbereich, also dort, wo innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile keine Bebauungspläne existieren, kann ein Einzelhandelsvorhaben - auch großflächig - zulässig sein, wenn es sich in seinen wesentlichen Parametern, nämlich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, nach der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt (§ 34 Abs. 1 BauGB). Entspricht diese nähere Umgebung allerdings einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, so beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf seine Art alleine danach, ob es in dem betreffende Baugebiet allgemein zulässig wäre (§ 34 Abs. 2 BauGB). Für die in den §§ 2 bis 9 BauNVO ausdrücklich als ausnahmsweise

zulässig angegebenen Vorhaben gilt, daß diese in den unter § 34 BauGB fallenden Gebieten gleichfalls ausnahmsweise zugelassen werden können. Auch in diesem Fall gilt die Zulässigkeitsvoraussetzung einer gesicherten Erschließung.

- In Gebieten, für die nach § 30 Abs. 1 BauGB ein qualifizierter Bebauungsplan besteht, der daher mindestens Angaben über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ist ein Einzelhandelsvorhaben zulässig, wenn es dessen Festsetzungen nicht widerspricht, die Erschließung gesichert ist und es mit den sonstigen baurechtlichen Vorschriften in Einklang steht. Die Festsetzungen ergeben sich im einzelnen aus dem oder den Baugebietstypen, die im Geltungsbereich des Bebauungsplans ausgewiesen sind. Die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben entscheidet sich an den durch die Baunutzungsverordnung für die jeweiligen Baugebietstypen vorgegebenen Bestimmungen, die im konkreten Anwendungsfall allerdings vom Plangeber in einer nicht geringen Variationsbreite individualisiert werden können.
- In Gebieten, in denen nach § 30 Abs. 3 nur ein einfacher Bebauungsplan besteht, richtet sich die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben nach dessen Planfestsetzungen, „im übrigen“ ergänzt durch die bereits beschriebenen Bestimmungen der § 34 oder 35 BauGB (vgl. Kuschnerus, 1997:39). Allerdings sind aufgrund der negativen Wirkung der Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplans Vorhaben nicht zulässig, die bereits schon mit diesen nicht übereinstimmen (vgl. Battis, 1999:147).
- Im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist ein Einzelhandelsvorhaben zulässig, wenn es dem Bebauungsplan (einschließlich des dazugehörigen Vorhaben- und Erschließungsplans) nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist (§ 30 Abs. 2 BauGB). In diesem Fall ist nach § 12 Abs. 3 BauGB die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit von Vorhaben weder an die Festsetzungen nach § 9 BauGB (Inhalte des Bebauungsplans) gebunden, noch muß sie sich der in der BauNVO vorgegebenen Baugebietskategorien bedienen oder diese berücksichtigen. Daraus ergibt sich eine große Festsetzungsflexibilität für die Ausgestaltung des einzelnen vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Es sind maßgeschneiderte Lösungen möglich - was gerade dem originären Sinn eines „vorhabenbezogenen Bebauungsplans“ entspricht: Dieser soll ganz gezielt die planungsrechtlichen Voraussetzungen zur zügigen Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens schaffen, mithin eine objektbezogene Vorhabenplanung erreichen. Allerdings ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan ansonsten den gleichen verfahrensrechtlichen und materiellen Planungsschranken - städtebauliche Erforderlichkeit der Planung, Bindung an die Ziele der Raumordnung, Erfüllung des Abwägungsgebots - unterworfen, wie jeder andere Bebauungsplan auch (vgl. Kuschnerus, 1997, 28-31).
- Mit den so beschriebenen allgemeinen Zulässigkeitstatbeständen ist noch nichts über die konkrete Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben in Bebauungsplangebieten und in Plannersatzgebieten ausgesagt. Diese richtet sich vielmehr nach den tatsächlichen Festsetzungen des betreffenden Bebauungsplans bzw. nach den faktischen Bebauungs- und Nutzungsgegebenheiten im fraglichen unbeplanten Innenbereich. Nach § 2 Abs. 5 BauGB wird der Katalog der Darstellungen und Festsetzungen, der sich der Plangeber bei der Aufstellung von Bebauungsplänen bedienen darf, in der Baunutzungsverordnung geregelt. Dort werden im einzelnen 11 verschiedene Baugebietstypen und die in ihnen zulässigen Vorhaben bzw. Nutzungen beschrieben. Die möglichen Inhalte eines Bebauungsplans sind mit § 9 BauGB i.V.m. mit den Vorschriften der BauNVO abschließend vorgegeben. Mit der Festsetzung eines bestimmten Baugebietstyps nach BauNVO inkorporiert der Bebau-

ungsplan die dafür geltenden Bestimmungen, d.h. die betreffenden Vorschriften werden Bestandteil des Bebauungsplanes (§ 1 Abs. 2 BauNVO). Nach den Vorgaben der BauNVO sind bestimmte Einzelhandelsvorhaben von vornherein nur unter bestimmten (Standort-) Bedingungen und nur in bestimmten Baugebietstypen zulässig: Wenn anzunehmen ist, daß von Einzelhandelsbetrieben mit mehr als 700 qm Verkaufsfläche negative städtebauliche Auswirkungen ausgehen - dies wird in der Regel unterstellt -, dürfen sie nach § 11 Abs. 3 BauNVO nur in Kerngebieten oder Sondergebieten zugelassen werden. Wenn das Eintreten städtebaulich negativer Auswirkungen ausgeschlossen werden kann, dann können solche Betriebe im Einzelfall auch in anderen Baugebietstypen zugelassen werden. Umgekehrt kann die Kommune solche Ansiedlungen dort aber mit den Möglichkeiten gleicher individueller Festsetzungsgestaltung ausschließen, mit denen nicht-großflächiger Einzelhandel aus Baugebieten eines bestimmten Typs nach den Vorgaben der BauNVO ausgeschlossen werden kann (vgl. Birk, 1999:155). Auch Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von weniger als 700 qm sind jedoch nur in bestimmten Baugebietskategorien zulassungsfähig. Dies wird noch zu vertiefen sein.

- Insgesamt spielt im Hinblick auf die Zulassungsfähigkeit von Einzelhandelsbetrieben in den einzelnen Baugebietstypen auch das Alter der Baunutzungsverordnung eine Rolle, auf deren Grundlage die betreffenden Bebauungspläne erlassen wurden. „Jeder Bebauungsplan inkorporiert die Baunutzungsverordnung, die zum Zeitpunkt seines Satzungsbeschlusses und seiner Genehmigung bzw. öffentlichen Bekanntmachung galt“ (Birk, 1999:156). Da geänderte Verordnungen nur in die Zukunft wirken können, respektive das im Rahmen der erlassenen Bebauungspläne satzungsmäßig geschaffene Ortsrecht nicht nachträglich verändert werden kann, sind zur Zeit fünf Fassungen der Baunutzungsverordnung für die Bebauungspläne je nach dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens maßgebend, sowie auch möglicherweise noch bestehende, vor 1962 datierende Durchführungs- und Aufbaupläne (vgl. Müller, 1995:145).
- Selbst wenn ein Vorhaben in den beschriebenen Genehmigungstatbeständen nach den drei Prüfdimensionen „Art der baulichen Nutzung“, „Maß der Nutzung“ sowie „Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche“ den bestehenden Anforderungen der BauNVO entspricht, folgt daraus noch nicht zwangsläufig seine Genehmigungsfähigkeit. Unabhängig von den genannten Regelungen kann nämlich ein Vorhaben nach § 15 Abs. 1 BauNVO in den Baugebietstypen im Einzelfall auch grundsätzlich unzulässig sein, wenn es ihm an allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen mangelt, d.h. wenn es nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widerspricht oder von ihm Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des betreffenden Baugebiets selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind (wobei nach § 15 Abs. 2 BauNVO die städtebaulichen Ziele und Grundsätze nach § 1 Abs. 5 BauGB maßgeblich sind). Dabei spielt es keine Rolle, ob das Vorhaben nach seiner Art in dem betreffenden Gebiet durch den Regelkatalog der BauNVO vorgesehen ist.

Mit dieser Möglichkeit stellt die BauNVO sicher, daß bei aller generalisierenden Beschreibung die Verhältnisse des Einzelfalls gebührend im Sinne der die Planung auslösenden Ziele berücksichtigt werden können; insofern kann von einem Korrekturfaktor für die planerische Einteilung von Standardbaugebieten gesprochen werden, der im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren greift (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:152). Schon früh weisen Koch/Hosch (1988:236) auf die wachsende Steuerungsbedeutung dieser Norm angesichts einer in der Praxis zu beobachtenden Entwicklung hin, daß von den Antragstellern „das, was nach einem Bebauungsplan in Verbindung mit der BauNVO

zulässig ist, in rücksichtsloser Weise ausgenutzt wird bzw. werden soll.“ Das mag für Einzelhandelsvorhaben in besonderer Weise zutreffen, da diese vor dem Hintergrund einer teils prekären betriebswirtschaftlichen Gewinnsituation einer besonders scharfen Kostenkalkulation bzw. einem allgemeinen Rationalisierungs- bzw. Optimierungszwang unterworfen sind, der in allererster Linie auf die Maximierung der (wirtschaftlich alleine produktiven) Verkaufsfläche bis zum Höchstmaß des Zulässigen bedacht ist bzw. diese nicht selten sogar ganz gezielt zu überschreiten trachtet. Ist festzustellen, daß es ein solches Vorhaben trotz Übereinstimmung mit den Prüfmaßstäben des betreffenden Bebauungsplans in der Gesamtschau der von dem Vorhaben ausgehenden Beeinträchtigungen an der notwendigen Rücksichtnahme auf die benachbarte Bebauung fehlen läßt, so kann die „Notbremse“ des § 15 BauGB (Koch/Hosch, 1988:237) greifen und dem Vorhaben die Baugenehmigung versagt werden. In diesem Zusammenhang ist regelmäßig die verkehrserzeugende Wirkung von Einzelhandelsgroßprojekten bedenkenswert. Eine unzumutbare Belästigung wird erreicht, „wenn der aus der Ansiedlung resultierende Kundenverkehr eine für das Gebiet ungewöhnliche Belastung der öffentlichen Wege darstellt und dadurch die Nutzbarkeit anderer Grundstücke erheblich behindert oder Wohngrundstücke durch Immissionen stark beeinträchtigt werden“ (Kopf, 2001:183 mit Fundstellen). Gleichfalls kann eine in der Folge einer Ansiedlung zu erwartende Überlastung einer Erschließungsstraße zur Unzulässigkeit eines Einzelhandelsgroßvorhabens nach § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO führen (vgl. Kopf, 2001:183). Städtebauliche und raumordnerische negative Fernwirkungen eines Einzelhandelsvorhabens, wie etwa nachteilige Effekte für die wohnungsnahe Versorgung der Bevölkerung oder die Schädigung von Zentren in Gemeinden innerhalb des Einzugsbereichs werden von § 15 Abs. 1 BauNVO jedoch nicht erfaßt (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 87).

Aus dem bisher Gesagten wird deutlich, daß die Gemeinden die Aufstellung bzw. Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen betreiben muß, um die räumliche Einzelhandelsentwicklung im Sinne ihres städtebaulichen Zielsystems zu lenken. Aber welche Möglichkeiten stehen dem Plangeber hierbei im einzelnen offen?

6.8.1.2 *Baugebietstypen der BauNVO als amtliche Zulässigkeitslegende*

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen ist der Plangeber nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO auf die Festsetzung von Baugebieten nach den Vorgaben des § 1 Abs. 2 BauNVO eingeschränkt; er kann also die Festlegung der Art der baulichen Nutzung nicht frei wählen, sondern ist dabei an den Typenzwang der BauNVO gebunden, welcher lediglich die Festsetzung von Baugebieten der in den §§ 2 bis 11 BauNVO beschriebenen Typen (s.u.) zulässt (vgl. Kuschnerus, 1997:150). Mit der Festsetzung eines der in den §§ 2 bis 11 BauNVO bestimmten Baugebiete werden dessen Zulässigkeitsbestimmungen über die jeweils erlaubten Nutzungsarten Bestandteil des Bebauungsplans bzw. Gegenstand seiner Festsetzungen (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauNVO). Einzelhandel ist - in unterschiedlichen Formen - in einer ganzen Reihe von Baugebieten grundsätzlich oder doch zumindest ausnahmsweise als Nutzung zulässig. Um dem Bedürfnis der Gemeinden nach einer Steuerung der räumlichen Siedlungsentwicklung in der Bebauungsplanung (nicht nur im Hinblick auf die Einzelhandelsfunktion) entgegenzukommen, die kleinteiliger ist, als dies alleine mit einer auf „Zulässigkeit“ und „Nicht-Zulässigkeit“ der betreffenden Nutzung polarisierten, allgemein-abstrakten Baugebietskulisse möglich wäre, bietet die BauNVO zahlreiche weitere Möglichkeiten, das

Spektrum der Festsetzungen innerhalb der einzelnen Baugebietskategorien zu variieren und individuell an die örtlich gegebene Situation anzupassen.

Allerdings, und dies ist gerade für die planerische Lenkung des Einzelhandels von größter Bedeutung, besteht ein Unterschied in dem Freiheitsgrad, mit dem in den Fällen der Baugebiete nach den inhaltlich bereits vorbestimmten Typen der §§ 2 bis 10 BauNVO Festsetzungen getroffen und individuelle Regelungszuschnitte gefunden werden können, zu dem Freiheitsgrad, der bei der Ausweisung eines Sondergebiets nach § 11 Abs. 1 BauNVO herrscht. Während der Plangeber im Falle der Baugebietstypen nach den §§ 2 bis 10 BauNVO an die Möglichkeiten der Feinsteuerung gebunden ist (§ 1 Abs. 3 BauNVO), die in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO beschrieben werden (s.u.), besteht diese Bindung bei der Ausweisung eines Sonstigen Sondergebiets nicht, sondern die Festsetzungen können vom Plangeber frei gewählt werden, solange sie dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. In diesem Rahmen besteht bei der Ausweisung von Sondergebieten sogar die Möglichkeit, zu einer möglichst kleinteiligen Steuerung der Einzelhandelsnutzung im Plangebiet detaillierte Sortimentsfestsetzungen und Festsetzungen von Verkaufsflächenobergrenzen sowie zum erlaubten quantitativen Verhältnis von Kern- und Randsortiment vorzunehmen. Dies ist im Fall der Ausweisung von Baugebieten nach §§ 2 bis 10 BauNVO innerhalb der dort fixierten Festsetzungsoptionen nicht möglich. Hier stehen deshalb die wichtigsten, auch quantitativ genau faßbaren Parameter zur Beschreibung von Einzelhandelsbetriebstypen als Bezugspunkte der Nutzungssteuerung durch darauf abhebende Festsetzungen nicht zur Verfügung. Gleichwohl kann auch in diesen Fällen durch die Ausnutzung des von der BauNVO gebotenen Möglichkeitsspektrums an Festsetzungen ein gute Feinsteuerungswirkung erzielt werden, beispielsweise können Festsetzungen über die zulässigen Branchen erfolgen, solange damit in noch hinreichender Abstraktion Anlagentypen - nicht einzelne Vorhaben - beschrieben werden.

6.8.1.3 *Festsetzungsflexibilität der durch die BauNVO inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen im Überblick*

So werden zwar innerhalb der einzelnen Baugebietstypen nach BauNVO (mit Ausnahme der Sonstigen Sondergebiete nach § 11 BauNVO) die im Regelfall zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen jeweils bestimmt, aber es ist der Gemeinde auch die Flexibilität gewährt, davon in einem gewissen Grad abzuweichen. Der Plangeber kann die zulässige Nutzungstypik durch Einschränkung und Modifikation der als zulässig bestimmten Nutzungsarten fein ausdifferenzieren und planungsrechtlich sogar eine Nutzungsmischung innerhalb der einzelnen Baugebiete bestimmter Kategorie bewirken (vgl. Kuschnerus, 1997:150), so daß der oben beschriebene Typenzwang der BauNVO relativiert werden kann. Die einzelnen, vielfältigen Regelungen sind in § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO niedergelegt (vgl. dazu auch König/Roeser/Stock 1999, BauNVO § 1, und Kopf 2001:142-175). Danach ist es möglich, daß in Bebauungsplänen der in der BauNVO inhaltlich vorbestimmten Typen (mit Ausnahme des Reinen Wohngebiets) Festsetzungen getroffen werden, die bestimmte Arten von Nutzungen entgegen der statuierten allgemeinen Zulässigkeit als nicht zulässig oder als nur ausnahmsweise zulässig bestimmen (§ 1 Abs. 5 BauNVO), sofern die allgemeine Zweckbestimmung des betreffenden Baugebiets gewahrt bleibt. Umgekehrt können auch die in den Baugebietstypen jeweils allgemein vorgesehenen Ausnahmen einzeln oder in der Gesamtheit von der Zulässigkeit ausgenommen werden oder - unter dem Vorbehalt der Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets - als allgemein zulässig bestimmt werden (§1 Abs. 6 BauNVO). So können sogar Nutzungen, die nach der Gebietstypik an sich

unzulässig sind, planungsrechtlich dauerhaft in dem betreffenden Gebiet abgesichert werden (vgl. Kuschnerus, 1997:150). Darüber hinaus sieht § 1 Abs. 4 BauNVO vor, daß das Baugebiet durch Zulässigkeitsbestimmungen nach Nutzungsarten sowie nach der Art der Betriebe und Anlagen und nach deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften räumlich gegliedert werden kann („horizontale Gliederung“). Eine solche räumliche Aufteilung der zulässigen Nutzungsarten ist in allen Baugebietstypen mit Ausnahme des Reinen Wohngebiets und des Besonderen Wohngebiets möglich. Des weiteren kann beim Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe nach § 1 Abs. 7 BauNVO i.V.m. § 9 Abs. 3 BauGB in allen Typen von Bebauungsplänen (mit Ausnahme derjenigen, die ein Kleinsiedlungsgebiet, ein Reines Wohngebiet oder ein Allgemeines Wohngebiet bestimmen) festgesetzt werden, daß einzelne oder mehrere der Nutzungen, die allgemein oder als Ausnahmefall zulässig sind, nur in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen der baulichen Anlagen zulässig sind oder dort explizit nicht zulässig sind („vertikale Gliederung“). Solche und sonstige Festsetzungen können auch nur für einen bestimmten Teil eines Baugebiets erlassen werden (§ 1 Abs. 8 BauNVO). Unter der Voraussetzung gegebener besonderer städtebaulicher Gründe kann ferner der nach § 1 Abs. 5 BauNVO nur grob vorzunehmende Ausschluß bzw. die Einschränkung der allgemein zulässigen Nutzungsart in den Bebauungsplänen noch näher eingegrenzt werden (§ 1 Abs. 9 BauNVO), indem auch nur bestimmte Anlagenarten, die unter die betreffende Nutzungsart fallen, von der Ansiedlung ausgeschlossen oder als allgemein zulässig bestimmt werden. „Dabei muß es sich um abstrakte Beschreibungen für objektiv bestimmbare Typen von Anlagen handeln, nicht um konkrete einzelne Vorhaben“ (Kuschnerus, 1997:162). Insofern ist es also auch gestattet, bestimmte Einzelhandelsbetriebstypen, etwa Lebensmittel-Discounter, in Bebauungsplänen von der allgemeinen Zulässigkeit auszunehmen. Zusammenfassend ermöglichen es die Vorschriften des § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO den Gemeinden, sehr differenziert in den einzelnen Bebauungsplangebieteten Einzelhandelsnutzungen allgemein oder mit dem Bezugspunkt bestimmter Branchen auszuschließen. „Diese Festsetzungen sind rechtssicher umsetzbar und erlauben eine ins Einzelne gehende Feinsteuerung“ (Birk, 1999:157). Nach den Bestimmungen des § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO können die Gemeinden durch entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen Einzelhandelsbetriebe - auch unterhalb der Großflächigkeitsschwelle - generell oder bestimmte Arten von Einzelhandelsbetrieben im gesamten Baugebiet oder auch nur in Teilen davon als unzulässig oder als nur ausnahmsweise zulassungsfähig bestimmen, sofern dafür städtebauliche Gründe ins Feld geführt werden können. Beispielsweise kann in einem Gewerbegebiet, welches in verkehrsgünstiger Lage ausgewiesen werden soll, zur Vermeidung einer ungewollten Einzelhandelsagglomeration von Betrieben unterhalb der Großflächigkeitsschwelle, der Einzelhandel ganz unterbunden oder beispielsweise auf ausgewählte Branchen (etwa Tierfuttermarkt, Sanitärmarkt, Zweiradgeschäft) beschränkt werden, von denen keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind.

Auch wenn dem Plangeber insofern bereits ein vielfältig auszugestaltendes Festsetzungsinstrumentarium zur Verfügung steht, liegen die Anwendungsschranken der Zulässigkeitsdifferenzierungen für die durch die BauNVO inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen darin, daß die Planindividualisierung einerseits immer einer städtebaulichen Begründung bedarf und andererseits die allgemeine Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebietstyps stets gewahrt bleiben muß (vgl. Kuschnerus 1997:161).

Auf die prinzipiell bestehenden Möglichkeiten wird im einzelnen bei der anschließenden Behandlung der Feinsteuerungskapazität und der Zulässigkeit von Vorhaben in den verschie-

denen Baugebietskategorien eingegangen. Zunächst gilt die Aufmerksamkeit allerdings dem abweichenden Fall der Sonstigen Sondergebiete.

6.8.1.4 *Festsetzungsflexibilität bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten im Überblick*

Eine noch weitreichendere Festsetzungsflexibilität steht dem Plangeber bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten nach § 11 Abs. 1 BauNVO, z.B. von solchen für den großflächigen Einzelhandel, offen. Einzig und allein in diesem Fall sind Festsetzungen möglich, die detailliert die zulässigen Warensortimente und/oder Verkaufsflächenobergrenzen regeln. Die Festsetzungsflexibilität für die Gemeinde bei der Ausweisung Sonstiger Sondergebiete ist gewollt und konstitutiv für diesen Baugebietstypus, welcher entsprechend außerhalb der für die §§ 2 bis 10 BauNVO greifenden Systematik steht. Insofern wird an dieser Stelle der Typenzwang der BauNVO bewußt durchbrochen. Sonstige Sondergebiete sind per se eine Residualkategorie für Vorhaben, die sich aufgrund ihrer Natur einer allgemein-abstrakten, kategorialen Behandlung versperren, also einer individuellen Festsetzungsbehandlung bedürfen. Nach § 11 Abs. 1 BauNVO sind als Sonstige Sondergebiete gerade solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den in den §§ 2 bis 10 BauNVO beschriebenen Baugebieten wesentlich unterscheiden. So werden - neben anderen - in § 11 Abs. 2 BauNVO „Ladengebiete“ sowie „Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe“ ausdrücklich benannt, die insbesondere für die Festsetzung Sonstiger Sondergebiete in Betracht kommen. Für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben außerhalb von Kerngebieten ist nach § 11 Abs. 3 BauNVO die Existenz eines entsprechenden Sondergebietes sogar unabdingbare Zulässigkeitsvoraussetzung, soweit von dem Vorhaben raumordnerische oder städtebaulich negative Wirkungen ausgehen können. Dies nimmt der Verordnungsgeber jedoch für den Regelfall großflächiger Einzelhandelsbetriebe, d.h. solcher Einzelhandelsbetriebe, deren Geschoßfläche 1.200 qm überschreitet, unumwunden an (§ 11 Abs. 3 Satz 3); er geht davon aus, „daß durch die besondere Nutzungsart (...) regelmäßig besondere planungsrelevante Einflüsse auf erhebliche Bereiche des Planungsgebietes ausgehen“ (Müller, 1995:142). Mit der bei der Ausweisung eines sonstigen Sondergebiets bestehenden Festsetzungsflexibilität kann diesen Einflüssen von der Gemeinde aber a priori entsprechend bestehender Zielvorstellungen für die lokale räumliche Einzelhandelsentwicklung vorgegriffen werden. Ihren dahingehenden Steuerungswillen kann die Gemeinde bei der Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel sehr situationsindividuell in rechtsförmliche Pläne umsetzen – und weitergehender, als dies bei der Ausweisung der übrigen in der BauNVO beschriebenen Baugebietstypen möglich wäre.

Festzuhalten ist bis hierhin, daß großflächige Einzelhandelsbetriebe in der Regel nur in Kern- und Sondergebieten gestattungsfähig sind, während der nicht-großflächige Einzelhandel zwar in verschiedenen anderen Baugebietstypen zulässig ist, dort nach den dafür jeweils geltenden Bestimmungen aber nicht ähnlich dezidiert gesteuert werden kann, wie dies bei der Ausweisung von Einzelhandels-Sondergebieten der Fall ist. Dennoch stehen auch hier hinreichende Möglichkeiten zur Verfügung, auf die im folgenden zuerst und im einzelnen eingegangen werden soll.

6.8.2 Grundsätzliche Überlegungen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Vorhaben und die Festsetzungsmöglichkeiten des Plangebers

Die Baunutzungsverordnung - die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die derzeit gültige Fassung von 1990 - beschreibt die verschiedenen Baugebietstypen, auf die bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Bestimmung der Art der baulichen Nutzung zurückgegriffen werden muß und statuiert zugleich die Zulässigkeit von Vorhaben in diesen Gebietstypen. Sie kann als „amtliche Legende“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:150) für die von den Kommunen aufzustellenden Bauleitpläne angesehen werden. Einzelhandelsnutzungen bzw. Einzelhandelsvorhaben sind, wie im folgenden gezeigt wird, in den verschiedenen Baugebietstypen in ganz unterschiedlicher Art bzw. Intensität zulässig, teils auch gänzlich ausgeschlossen.

Bevor auf die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben in den einzelnen Baugebietstypen und in Planersatzgebieten eingegangen werden kann, ist aber zunächst auf die Begriffsvielfalt hinzuweisen, unter welcher der Einzelhandel in der BauNVO firmiert.

6.8.2.1 Vielfalt des Einzelhandelsbegriffs in der BauNVO

Der Begriffsapparat der BauNVO kennt neben „Läden“, „Läden, die der Versorgung des Gebiets dienen“ und „Läden, die der Deckung des täglichen Bedarfs dienen“, auch „Einzelhandelsbetriebe“, „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ und „Einkaufszentren“. Diese begriffliche Unterscheidung ist tatsächlich jedoch einzig im Hinblick auf das Merkmal der Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben und der daraus resultierenden Überörtlichkeit ihres Versorgungscharakters relevant:

- Das zulässigkeitsentscheidende Merkmal von Einzelhandelsbetrieben ist, ob sie der wohnungsnahen Versorgung dienen oder ob sie einen (weit) darüber hinausgehenden Einzugsbereich ansprechen. Der insoweit bestehende Charakter von Einzelhandelsbetrieben ist im Hinblick darauf herauszustellen, daß die in der BauNVO ausdrücklich ausgesprochenen Regelzulässigkeiten - beziehen sie sich nun auf „Läden“ oder auf „Einzelhandelsbetriebe“ - gerade Gebiete betreffen, „die ausschließlich, vorwiegend oder zumindest auch dem Wohnen dienen, oder die, wie Kerngebiete, Wohnstandorten räumlich oder verkehrlich zugeordnet sind“ (Kopf, 2001:60). Der Ordnungsgeber hat ganz gezielt den Grundgedanken verfolgt, die Funktionen des Wohnens und der Versorgung, soweit sie die untere Bedarfsstufe betrifft, räumlich eng miteinander zu verzahnen und gerade nicht dem Planungsleitbild der „Funktionstrennung“ zu unterwerfen. Es soll verhindert werden, daß sich großflächige Einzelhandelsbetriebe an Standorten ansiedeln, „die innerhalb des städtischen Gesamtgefüges nicht auf das Einkaufen für die Allgemeinheit ausgerichtet sind, die für die Wohnbevölkerung verkehrlich schlecht oder nur mit dem Kraftfahrzeug zu erreichen sind und die vorhandene oder geplante, städtebaulich eingebundene Einzelhandelsstandorte gefährden“ (Kopf, 2001:79). Nicht auf die Allgemeinheit ausgerichtet ist eine Einzelhandelsbetrieb, wenn er aufgrund seiner Standortlage mit vertretbarem Aufwand nur mit dem MIV erreichbar ist.

In diesem Sinne fasst die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die

- in § 2 Abs. 2 Satz 2 (Kleinsiedlungsgebiet) und § 4 Abs. 2 Satz 2 BauNVO (Allgemeines Wohngebiet) bezeichneten „Läden, die der Versorgung des Gebiets dienen“,
- die gemäß § 3 Abs. 3 BauNVO (Reines Wohngebiet) bezeichneten „Läden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs dienen“,

- „Läden“ gemäß § 4 BauNVO sowie
 - „Einzelhandelsbetriebe“ gemäß §§ 5 Abs. 2 Satz 5 (Dorfgebiet), 6 Abs. 2 Satz 3 (Mischgebiet) und 7 Abs. 2 Satz 2 BauNVO (Kerngebiet)
- zu „Einzelhandelsbetrieben, die der wohnungsnahen Versorgung dienen“, zusammen (vgl. Kopf, 2001:60) und begreift sie - begriffsinhaltlich deckungsgleich - auch als „Nachbarschaftsläden“ (vgl. Kopf, 2001:60).
- Gegenüber dieser Art des Einzelhandels versteht die BauNVO „großflächigen Einzelhandel“ als eine eigene, aufgrund des Großflächigkeitsmerkmals besondere Art des Einzelhandels, die von den übrigen dort begrifflich berücksichtigten Einzelhandelsformen zu unterscheiden ist. Der Verordnungsgeber wollte damit in seiner typisierenden Betrachtungsweise „Großformen des Einzelhandels, die auf einen gebietsüberschreitenden Warenabsatz ausgerichtet sind, von den in der BauNVO bezeichneten ‚Läden‘ und ‚Einzelhandelsbetrieben‘ deutlich trennen“ (Kopf, 2001:46); aufgrund des mit ihrem Betriebskonzept angestrebten ausgreifenden Einzugsbereichs will die BauNVO großflächige Einzelhandelsbetriebe ausschließlich in Kern- und Sondergebiete verweisen (vgl. Kopf, 2001:60). „Nachbarschaftsläden haben einen begrenzten Einzugsbereich und zählen ungeachtet der Tendenz zu einer Vergrößerung der Verkaufsfläche zu den Kleinformen des Einzelhandels, die der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung dienen“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 54). Mit der Regelung nach § 11 Abs. 3 BauNVO wird großflächiger Einzelhandel als besondere Nutzungsart aus dem Kreis des sonstigen Einzelhandels ausgeschieden, er verkörpert eine eigenständige Nutzungsart (vgl. Kopf, 2001:147). Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat in diesem Zusammenhang befunden, daß die Großflächigkeit dort beginnt, wo die Größe von Nachbarschaftsläden im oben beschriebenen Sinne ihre Obergrenze findet (vgl. Kopf, 2001:53). „Das Merkmal der Großflächigkeit markiert (...) die unterste Schwelle, ab der die BauNVO bei typisierender Betrachtungsweise die Möglichkeit unerwünschter städtebaulicher oder raumordnerischer Auswirkungen der Großformen des Handels sieht“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 54). Zwar ist der Maßstab der Großflächigkeit in § 11 Abs. 3 BauNVO nicht ausdrücklich geregelt, aber nach herrschender Meinung ist weniger auf die Geschoßfläche, sondern primär auf die dem Kunden zugängliche Verkaufsfläche eines Einzelhandelsbetriebs abzustellen, da diese die Attraktivität eines Geschäfts maßgeblich bestimmt (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 54, mit Fundstellen). Nach einer Grundsatzentscheidung des BVerwG liegt die Grenze zwischen beiden Erscheinungsformen des Einzelhandels „nicht wesentlich unter 700 qm Verkaufsfläche, aber auch nicht wesentlich darüber“ (Kopf, 2001:53). Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von mehr als 700 qm fallen regelmäßig unter die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO. Abgesehen von der Möglichkeit einer atypischen Fallgestaltung heißt das umgekehrt, daß diese Verkaufsflächengröße eines Betriebs mindestens erreicht sein muß, wenn die Vorschrift angewendet werden soll (vgl. Kopf, 2001:59). Großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne der BauNVO sind damit sämtliche Einzelhandelsbetriebe im Spektrum denkbarer Betriebstypen vom Supermarkt über das Möbelhaus bis hin zum Fachmarkt, wenn sie diese Verkaufsflächengrenze überschreiten.
 - „Einkaufszentren“ als spezielle, unter einheitlichem Management stehende Agglomerationsform des Einzelhandels sind im Verständnis der BauNVO per se großflächige Einzelhandelsbetriebe und unterliegen daher den für jene geltenden Bestimmungen (vgl. Kopf, 2001:107).

Einzelhandelsbetriebe können darüber hinaus auch als Gewerbebetriebe firmieren. Wenn in Bebauungsplänen die in der BauNVO in den §§ 2 bis 9 bezeichneten Baugebiete festgesetzt werden, so sind dort Einzelhandelsbetriebe - nicht Einzelhandelsgroßbetriebe -, teils unter der allgemeineren Klammer von „Gewerbebetrieben“ gefaßt, zulässig, allerdings in unterschiedlich weitreichenden Schranken. Die Baunutzungsverordnung unterscheidet die Gewerbebetriebe hinsichtlich ihrer Zulässigkeit in den verschiedenen Baugebietstypen nach ihrem Störgrad (vgl. §§ 2 bis 10 BauNVO; Kuschnerus, 1997:153):

- Nicht-störende Gewerbebetriebe sind ausnahmsweise in Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 Abs. 3 Nr. 4 BauNVO) und Allgemeinen Wohngebieten (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) zulässig.
- Nach der besonderen Eigenart des Gebiets mit der Wohnnutzung vereinbare Gewerbebetriebe sind in Besonderen Wohngebieten (§ 4a Abs. 1 BauNVO) allgemein zulässig.
- Nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe sind in Dorf-, Misch- und Kerngebieten allgemein zulässig (§§ 5 Abs. 2 Nr. 6, 6 Abs. 2 Nr. 4, 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO).
- Nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe sind allgemein zulässig in Gewerbegebieten, die vorwiegend solche Betriebe aufnehmen sollen (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO).
- Gewerbebetriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind, sind allgemein zulässig in Industriegebieten, die vorwiegend solche Betriebe aufnehmen sollen (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO).

Kann für einen Einzelhandelsbetrieb (der allerdings von vornherein nicht großflächig sein darf) als Gewerbebetrieb jeweils die oben aufgeführte Eigenschaft bejaht werden, so gilt die entsprechende Zulässigkeitsaussage der BauNVO. Einzelhandelsbetriebe sind unter diesem Begriff im Dorfgebiet, im Mischgebiet und im Kerngebiet (§§ 5 bis 7 BauNVO) sowie in den Gewerbe- und Industriegebieten als Gewerbebetriebe zulässig (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 53). Allerdings wird auf das bei Einzelhandelsbetrieben üblicherweise besonders ausgeprägte Störpotential durch motorisierten Publikumsverkehr eine erhöhte Aufmerksamkeit zu richten sein.

6.8.2.2 Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben im Überblick

Bei aller Vielfalt der Begrifflichkeit, welcher sich die BauNVO 1990 für Einzelhandelsvorhaben bedient, ist § 11 Abs. 3 der Verordnung die entscheidende Zulässigkeitsnorm; dieser Paragraph scheidet Einzelhandelsvorhaben nach dem Markstein ihrer quantitativen Größe in großflächige Einzelhandelsbetriebe und nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, welchen a priori jeweils eine unterschiedliche Wirkungsqualität im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung zugemessen wird. Die Grenze zwischen beiden wird bei einer Geschoßfläche des Einzelhandelsvorhabens von 1.200 qm angelegt, was nach herrschender Auffassung einer Verkaufsfläche von etwa 700 qm entspricht (vgl. etwa Kopf, 2001:53) und von der Rechtsprechung eng ausgelegt wird. Aus dem zulässigkeitsdeterminierenden Vorhabensmerkmal des Verkaufsflächen- bzw. Geschoßflächenumfangs ergibt sich für danach großflächige oder nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe ein unterschiedlich weit gefaßtes Spektrum an Ansiedlungsmöglichkeiten:

- Großflächige Einzelhandelsbetriebe sowie Einkaufszentren sind nach § 11 Abs. 3 BauNVO außer in Kerngebieten nur in speziell dafür festgesetzten Sondergebieten zulässig. Sie sind in allen anderen Baugebietstypen unzulässig, es sei denn, es liegt eine atypische Fallgestaltung nach § 11 Abs. 3 Satz 6 BauNVO vor: Kann im Einzelfall nachgewie-

sen werden, daß von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb keine der in § 11 Abs. 3 BauNVO benannten negativen städtebaulichen Auswirkungen ausgeht, so kann er auch in Wohn-, Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten (als „Gewerbebetrieb“) zulässig sein; in diesen Fällen ist auf betrieblicher und städtebaulicher Seite detailliert zu prüfen, ob sich das Vorhaben nicht nur unwesentlich negativ auswirken kann (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:26). Zwar hat die Baugenehmigungsbehörde von Amts wegen Anhaltspunkte für eine atypische Fallgestaltung zu ermitteln, die Darlegungslast liegt dennoch primär beim Antragssteller – jedenfalls für solche Anhaltspunkte, welche die Genehmigungsbehörde von sich aus nicht erkennen kann (vgl. Kopf, 2001:80). Stellt der Antragsteller auf eine atypische Fallgestaltung ab, so spielen bei der Beurteilung des Einzelfalls die Zentrenrelevanz des geplanten Warenangebots (als Aggregat aus der Größe bzw. Sperrigkeit sowie Bedarfsfristigkeit der angebotenen Güter) sowie der verkaufsflächenmäßige Anteil der zentrenrelevanten Sortimente am Gesamtangebot die entscheidende Rolle (vgl. Kopf, 2001:94).

- Demgegenüber gelten Einzelhandelsbetriebe, die weniger als 700 qm Verkaufsfläche aufweisen und im Verständnis der BauNVO daher per se den Charakter von „Nachbarschaftsläden“ tragen bzw. die Funktion der wohnungsnahen Versorgung erfüllen (vgl. Kopf, 2001:60; s.o.), als nicht-großflächig. Solche nicht-großflächigen Einzelhandelsbetriebe sind in Gewerbe-, Kern-, Misch- und Dorfgebieten sowie in Besonderen Wohngebieten allgemein zulässig, ebenso in Allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten, soweit sie der Versorgung des Gebiets dienen (vgl. §§ 2 bis 10 BauNVO; vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:288). In Reinen Wohngebieten sind nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe nur ausnahmsweise zulässig und müssen zudem der Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebiets dienen (§ 3 Abs. 3 BauNVO). Auch Sondergebiete können für nicht-großflächigen Einzelhandel festgesetzt werden, etwa „Ladengebiete“ (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO). In Industriegebieten sind Einzelhandelsbetriebe nicht zulässig, es sei denn, sie können unter „Gewerbebetriebe aller Art“ subsumiert werden, die zudem vorwiegend in anderen Baugebieten unzulässig sind (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO).

Allerdings kann auch bei den nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben eine atypische Fallgestaltung nach § 11 Abs. 3 Satz 6 BauNVO, nun in umgekehrter Sinnrichtung, vorliegen: Wenn von Einzelhandelsvorhaben mit einer geringeren Geschoßfläche als 1.200 qm, also mit einer geringeren Verkaufsfläche als 700 qm, bereits negative städtebauliche Wirkungen ausgehen, so sind diese ebenfalls nur in Kerngebieten und in dafür speziell ausgewiesenen Sondergebieten zulässig. Auch diese Möglichkeit der Atypik ist im Baugenehmigungsverfahren von der Bauordnungsbehörde sorgfältig zu prüfen.

- Im Hinblick auf die bauplanungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben im Bebauungsplangebiet besteht für den Plangeber nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO immer aber auch die Möglichkeit, in den einzelnen Baugebietstypen (mit Ausnahme der Sondergebiete) Einzelhandelsbetriebe generell oder bestimmte Anlagentypen von Einzelhandelsbetrieben auszuschließen, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:23).

Eine Übersicht der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von unterschiedlichen Einzelhandelsvorhaben in den Baugebietstypen der BauNVO 1990, soweit dort als allgemein oder als ausnahmsweise zulässig normiert, gibt die Abbildung 6-1.

Es ist an dieser Stelle daran zu erinnern, daß sich die Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßprojekten maßgeblich danach richtet, welche Fassung der BauNVO anzuwenden ist: Nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauNVO werden die Vorschriften der §§ 2 bis 14 BauNVO Bestandteil des Bebauungsplans, wobei diejenige Fassung der BauNVO ausschlaggebend ist, die zum Zeitpunkt des Bürgerbeteiligungsverfahrens gültig ist. Die sich daraus heute ergebenden unterschiedlichen Zulässigkeiten in Bebauungsplänen unterschiedlichen Alters, in denen vermeintlich gleiche Baugebietstypen festgesetzt wurden, werden in Kapitel 6.8.7.1.3 dargestellt.

Nachfolgend sollen nun die Möglichkeiten, die dem Plangeber zur Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung mit den Instrumenten der BauNVO 1990 gegeben sind, im Einzelfall eines jeden Baugebietstyps näher betrachtet werden. Zunächst ist allerdings eine allgemeine Reflektion der Feinsteuerungsmechanismen notwendig.

6.8.2.3 *Zur Frage des Ausschlusses der Einzelhandelsnutzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO*

Für Baugebiete nach § 2 und 4 bis 9 BauNVO kann festgesetzt werden, daß großflächiger Einzelhandel - mit der Argumentation, er verkörpere eine eigenständige Nutzungsart - unzulässig ist. „Qualifiziert man den großflächigen Einzelhandel als eigenständige Nutzungsart, so kann dieser Gegenstand einer Festsetzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO sein“ (Kopf, 2001:147).

Die Anwendung des Feinsteuerungsinstrumentariums darf jedoch nicht willkürlich erfolgen. „Jede auf § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO gestützte Planung muss mit Argumenten begründet werden, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben und die geeignet sind, die jeweiligen Abweichungen von den vorgegebenen Gebietstypen der BauNVO zu tragen“ (Kopf, 2001:165, mit Fundstellen). Gleichwohl negative städtebauliche Gründe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO die Anwendung dieser Instrumente rechtfertigen, kann dies auch aus anderem Anlaß geschehen. Beispielsweise stellt die Existenz eines gemeindlichen Einzelhandelszentrenkonzepts bzw. stellen die darin formulierten planerisch-konzeptionellen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde ebenfalls einen besonderen städtebaulichen Grund (vgl. § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB) dar – solange das Konzept auf einer ausreichenden und zutreffenden Tatsachenermittlung fußt (vgl. Kopf, 2001:165).

Auf diese besondere Festsetzungsmöglichkeit wird im einzelnen bei der Diskussion der unterschiedlichen Baugebietstypen zurückzukommen sein.

Abbildung 6-3: Orientierungsschema zur baurechtlichen Zulässigkeit von unterschiedlichen Einzelhandelsbetrieben in den Baugebietstypen der BauNVO 1990 soweit dort als allgemein oder ausnahmsweise zulässig normiert

Zulässigkeit von Einzelhandels- betrieben nach Begrifflichkeit der BauNVO	Bauflächentypen (FNP)								
	Wohnbauflächen (W)			Gemischte Baufläche (M)		Gewerbliche Baufläche (G)		Sonderbaufläche (S)	
	Baugebietstypen (B-Plan)								
	Reines Wohngebiet (WR)	Allg. Wohngebiet (WA)	Gebiet zur Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung (Besonderes Wohngebiet WB)	Dorfge- biet (MD)	Mischgebiet (MI)	Kerngebiet (MK)	Gewerbegebiet (GE) ¹⁾	Industriegebiet (GI) ²⁾	Sondergebiet für den großflächigen Einzelhan- del (SO)
„Läden“	---	---	X	X	X	X	X	(---)	X (SO „Ladengebiet“)
„Der Versorgung des Gebietes dienende Läden“	O-1	X	X	X	X	X	X	(---)	Trifft nicht zu
„Einzelhan- delsbetriebe“	O-1	X	X	X	X	X	X	(---)	X
„Einkaufszen- tren“	---	---	---	---	---	X	---	---	X
„Großflächige Einzelhan- delsbetriebe“ (größer 1.200 qm GF)	---	---	---	---	---	X	---	---	X

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von König/Roeser/Stock 1999. Anmerkungen: X = allgemein zulässig / O = ausnahmsweise zulässig / --- = unzulässig / 1 = soweit der Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner des Gebiets dienend. 1) und 2): Im Gewerbegebiet sind „Gewerbebetriebe aller Art“ allgemein zulässig, worunter grundsätzlich auch die verschiedenen, der BauNVO bekannten Formen von Einzelhandelsbetrieben fallen können. Im Industriegebiet sind zwar ebenfalls „Gewerbebetriebe aller Art“ allgemein zulässig, jedoch soll es sich nach der allgemeinen Zweckbestimmung des Gebiets vorwiegend um solche Betriebe handeln, die in anderen Baugebieten unzulässig sind; dies trifft auf keine der Einzelhandelsformen der BauNVO zu, und Einkaufszentren sowie großflächige Einzelhandelsbetriebe mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO sind explizit und ausschließlich in Kern- und Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel verwiesen. In den genannten Baugebietstypen mit Ausnahme der Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel kann nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO ein Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben vorgenommen werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:23). Es handelt sich bei der gewählten Darstellung um ein Orientierungsschema, zu dem im konkreten Einzelfall zahlreiche Abweichungen (Ausnahmeregelungen, atypischer Einzelfall, Begriffsunschärfe usw.) möglich sind. D.h., daß jedes Einzelhandelsvorhaben im konkreten Einzelfall seiner betrieblichen und baulichen Parameter sowie seines materiellen und planungsrechtlichen Standortkontextes genauestens auf seine Zulässigkeit hin zu untersuchen ist. Gegebenenfalls ist ein Baurechtsgutachten einzuholen, um bestehende Unsicherheiten, beispielsweise bezüglich der Möglichkeit des Eintretens städtebaulich negativer Wirkungen, einzuholen. Möchte der Antragsteller eine Baugenehmigung für ein Vorhaben erhalten, für das er den atypischen Sonderfall reklamiert, so liegt es an ihm, die dafür notwendigen Argumente und Belege beizubringen.

6.8.2.4 *Zur Frage des Ausschlusses von spezifischen Einzelhandelsnutzungen bzw. von Unterarten des Einzelhandels nach § 1 Abs. 9 BauNVO*

Wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, können die Gemeinden in Baugebieten nach § 2 und 4 bis 9 BauNVO festsetzen, daß bestimmte Unterarten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zugelassenen Nutzungen unzulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können (§ 1 Abs. 9 BauNVO). So können auch nur bestimmte Unterarten von Einzelhandelsbetrieben, beispielsweise typisiert als isolierte Einzelhandelsbetriebe oder typisiert nach ihrer Branchenzugehörigkeit als zulässig oder unzulässig im betreffenden Baugebiet bestimmt werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 97). Die rechtfertigenden besonderen städtebaulichen Gründe liegen z.B. dann vor, „wenn Festsetzungen (...) zur Verhinderung der Ansiedlung solcher Betriebe erfolgen, die eine Strukturveränderung in dem fraglichen Bereich bewirken würden; auch die nachweisliche Gefährdung einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs kann entsprechende Festsetzungen rechtfertigen“ (König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 99).

Allerdings müssen die auszuschließenden Nutzungsunterarten „einen durch Rechtsvorschrift oder Verkehrsauffassung anerkannten Anlagentyp darstellen“ (Kopf, 2001:153), den es in der sozialen und ökonomischen Realität bereits gibt. Die Gemeinde muß die Art der von den Festsetzungen betroffenen baulichen oder sonstigen Anlagen bei der Anwendung der Ausschlussmöglichkeit nach § 1 Abs. 9 BauNVO „durch einen Gattungsbegriff, eine ähnliche typisierende Beschreibung oder durch die Beschreibung von Ausstattungsmerkmalen kennzeichnen“ (König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 98). Das Bemühen der Gemeinde um die Feindifferenzierung des Bebauungsplangebiets darf daher nicht auf die Planung einzelner konkreter Projekte hinauslaufen (vgl. Kopf, 2001:153). Wird im Bebauungsplan ein Anlagentyp ausgeschlossen, so muß seine Begrifflichkeit bzw. seine Umschreibung dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Ergibt sich der gemeinte Anlagentyp nicht allein aus nach allgemeinem Verständnis deutungshomogenen Gattungsbezeichnungen, so muß eine typisierende Beschreibung unter Angabe der wesentlichen Ausstattungsmerkmale erfolgen. Die bloße Angabe der reinen Betriebsform des Einzelhandels, der von der Ansiedlung ausgeschlossen werden soll, reicht nach Kopf (2001:153, mit Fundstellen) nicht aus, da Betriebsformen keine Gattungsbegriffe darstellten und damit keine Umschreibung eines Anlagentyps beinhalteten. Wenn er hier allerdings gleichermaßen „Fachmarkt“ und „SB-Markt“ als Betriebsformen ins Feld führt, stellt er im letzteren Fall nicht auf die Betriebsform, sondern auf eine spezifische Bedienungsform eines Handelsunternehmens ab. Eine solche bestimmte Bedienungsform kann selbstverständlich ein Merkmal einer bestimmten Art von Einzelhandelsbetrieben sein, jedoch konstituiert sich die Betriebsform eines Handelsbetriebs gerade erst aus der spezifischen Ausprägung mehrerer Parameter (vgl. Kapitel 4-2). Der vom Bundeswirtschaftsministerium herausgegebene „Katalog E - Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft“ befindet dazu: „Als Betriebsformen (Betriebstyp) bezeichnet man eine Kategorie von Handelsbetrieben (...) mit gleichen oder ähnlichen Kombinationen von Merkmalen, die über einen längeren Zeitraum beibehalten werden. Durch die Wahl der Betriebsform legt der Handelsbetrieb seine Struktur, sein Leistungsspektrum und seinen Marktauftritt fest“ (IfH, 1995:29). Die „Betriebsformen des Einzelhandels (...) werden insbesondere durch Branche, Sortiment, Preisniveau, Bedienungsform, Fläche, Standort und Filialisierung beschrieben“ (IfH, 1995:29). Insoweit ist entgegen der Einschätzung von Kopf (2001:153) einer bestimmten Einzelhandelsbetriebsform sehr wohl ein gewisser Anlagentyp

inhärent, während dies für das isolierte Merkmal der Bedienungsform nicht zutrifft. Daher ist zuzustimmen, daß der Ausschluß von „SB-Märkten“ dem Bestimmtheitsgrundsatz keinesfalls genügen kann, weil die Selbstbedienung als spezifische Bedienungsform in vielen verschiedenen Einzelhandelsbetriebsformen praktiziert wird; gleichwohl wird man eingedenk eines in Handelsforschung und Einzelhandelspraxis (nicht zuletzt dank des „Katalogs E“) weitgehend geklärten Begriffsapparates dem Zweifel von Kopf an der begrifflichen Bestimmtheit der Einzelhandelsbetriebsformen ein gutes Stück entgegenreten können. Danach ist etwa ein Fachmarkt ein „meist großflächiger und im allgemeinen ebenerdiger Einzelhandelsbetrieb, der ein breites und oft auch tiefes Sortiment aus einem Warenbereich, einem Bedarfsbereich oder einem Zielgruppenbereich in übersichtlicher Warenpräsentation bei tendenziell niedrigem bis mittlerem Preisniveau anbietet. (...) Die Verkaufsverfahren sind Selbstbedienung und Vorwahl (...)“ (IfH, 1995:43).

Selbstverständlich ist dennoch jeder Gemeinde, die bestimmte Unterarten von Einzelhandelsnutzungen aus Bebauungsplangebieten ausschließen möchte, aber immer zuzuraten, diese Unterarten sehr genau zu beschreiben, um jeden Zweifel auszuräumen und bestmögliche Rechtssicherheit zu erzielen. Dazu bietet es sich geradezu an, nicht nur auf die Betriebsform abzustellen, sondern auch konkretisierend Bezug auf die o.g. einzelnen Parameter der Betriebsformen zu nehmen, d.h. vor allem die Branche, aber auch z.B. die Bedienungsform und das Betriebsführungsprinzip (Filialbetrieb oder inhabergeführter Betrieb) zu benennen. Die Branchenzugehörigkeit und ihre Detaillierung sowie der Verkaufsflächenumfang als Merkmale eines Typs von Einzelhandelsbetrieben stehen für eine nähere Bestimmung allerdings nur in den Schranken zur Verfügung, die das Verbot einer Beschreibung eines einzelnen konkret-individuellen Projekts beläßt (s.u.).

In der Rechtsprechung wurden bislang z.B. „isolierter Einzelhandel“ (Vorhaben, die ausschließlich Einzelhandelsnutzungen zum Gegenstand haben), „Einzelhandelsnutzungen, von denen keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sein dürfen“ (hinreichend bestimmt durch den Maßstab des § 11 Abs. 3 BauNVO) sowie „Einzelhandelsbetriebe mit innenstadtrelevantem Hauptsortiment“ als Nutzungsunterarten des Einzelhandels akzeptiert, die in den Fällen nach §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO aus Bebauungsplänen ausgeschlossen bzw. Ausnahmeregelungen unterworfen werden können (vgl. Kopf, 2001:153-154).

6.8.2.4.1 Festsetzung einer höchstzulässigen Verkaufsfläche

Im Rahmen der Anwendung des § 1 Abs. 9 BauNVO ist die Bezugnahme auf den Verkaufsflächenumfang als Merkmal von auszuschließenden Einzelhandelsvorhaben ambivalent zu beurteilen. Grundsätzlich ist es dem Plangeber in den Fällen nach §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO nicht erlaubt, Einzelhandelsbetriebe mit der frei gewählten Festsetzung eines Verkaufsflächenmaximums von der Ansiedlung auszuschließen, denn die „Begrenzung der höchstzulässigen Verkaufsfläche trägt die Umschreibung eines Typs von baulicher Anlage nicht gleichsam in sich selbst. Es bedarf hierzu einer Darlegung, warum Betriebe unter bzw. über einer bestimmten Größe generell oder doch jedenfalls unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse eine bestimmte Art von baulichen Anlagen darstellen“ (Kopf, 2001:156, mit Fundstellen). So ist beispielsweise die Festsetzung einer höchstzulässigen Geschossfläche von 500 qm für Einzelhandelsbetriebe unzulässig, wenn die Planbegründung nicht gleichzeitig schlüssige Darlegungen enthält, daß im Gemeindegebiet bereits ein eigenständiger Anlagentyp des „Nachbarschaftsladens“ etabliert ist, der diesem Kriterium entspricht (vgl. Kopf 2001:157, mit Fundstellen). Sind solche Anlagentypen im Gemeindegebiet bereits vorhanden,

kann sich die Gemeinde in ihren Festsetzungen - dies hat ausdrücklich zu geschehen - darauf beziehen und sie zulässigerweise ausschließen (vgl. Kopf, 2001:159).

Eine einzige weitere Ausnahme besteht allerdings: Die Festsetzung einer höchstzulässigen Verkaufsfläche von 700 qm ist grundsätzlich zulässig, weil hiermit die allgemein als eigenständig anerkannte Nutzungsart des großflächigen Einzelhandels indiziert wird, dessen Grenze nach dem Maßstab des §11 Abs. 3 BauNVO bei genau dieser Größe liegt (vgl. Kopf, 2001:159, mit Fundstellen). Eine Festsetzung, die großflächige Einzelhandelsbetriebe prinzipiell ausschließt, ist daher ohne weiteres möglich.

Hingegen ist die Festsetzung einer Gesamtverkaufsflächenobergrenze, die innerhalb eines Bebauungsplangebiets nicht überschritten werden darf, oder die Kontingentierung von Einzelhandelsbetrieben durch (anzahlmäßige) Festsetzungen („Es dürfen x Einzelhandelsbetriebe von jeweils y qm Verkaufsfläche im Geltungsbereich des Bebauungsplangebiets errichtet werden“) unzulässig, weil dadurch kein Anlagentyp beschrieben wird (vgl. Kopf, 2001:158, 159).

6.8.2.4.2 Festsetzung unzulässiger Branchen und Sortimente

Im Rahmen der Feingliederung von Bebauungsplangebieten können bestimmte Einzelhandelsbranchen als Nutzungsunterarten des Einzelhandels durch entsprechende Festsetzungen von der Ansiedlung ausgeschlossen werden. Nach einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts wird davon ausgegangen, daß mit der Benennung einer Branche (etwa „Haushaltswaren“, „Lebensmittel“, „Parfümerie- und Drogeriewaren“, „Schuh- und Lederwaren“, „Sportartikel - außer Sportgroßgeräte“ oder „Textilien“) gleichzeitig das Hauptsortiment der fraglichen Einzelhandelsbetriebe so hinreichend genau fixiert wird, daß einerseits damit einem in der Realität vorkommenden Anlagentyp entsprochen wird und andererseits eindeutig festgelegt ist, welche Waren im einzelnen unter die jeweilige Branche zu subsumieren sind (vgl. Kopf, 2001:160-161). Eine Differenzierung zulässiger oder unzulässiger Betriebe nach Hauptsortimenten, die sich auf Branchen beziehen, ist daher eine statthafte Festsetzungsmöglichkeit.

So wünschenswert es ist, Zulässigkeitsfestsetzungen auch auf der Ebene einzelner Sortimente bzw. Warengruppen vornehmen zu können, so besteht die Limitation jedoch darin, daß als unabdingbare Voraussetzung dafür mit diesem Vorgehen zugleich ein besonderer Anlagentypus bestimmt werden muß (vgl. Kopf, 2001:160). Angesichts der Flut unterschiedlicher Waren, die im Einzelhandel angeboten werden, kann dies nur schwerlich gelingen bzw. von ansiedlungswilligen Einzelhandelsbetrieben durch graduelle Sortimentsverschiebungen leicht umgangen werden. Gleiches gilt für Festsetzungen, welche die gestattungsfähigen Randsortimente der im Plangebiet anzusiedelnden Einzelhandelsbetriebe regulieren sollen.

Grundsätzlich möglich ist es, eine Festsetzung zu formulieren, welche eine Verkaufsflächenobergrenze (s.u.) mit einer Branchendifferenzierung kombiniert. Einmal mehr besteht aber auch in diesem Fall die zwangsnotwendige Erfordernis, dabei einen Anlagentypus zu adressieren, der als real existierende Erscheinung begriffsinhaltlich bestimmt ist. Es steht dem Plangeber in den Fällen der §§ 2 und 4 bis 9 BauNVO nicht frei „Festsetzungen ohne Bindung an einen Anlagentyp zu treffen und damit neue Anlagentypen festzulegen“ (Kopf, 2001:161) – die Differenzierungsmöglichkeiten des § 1 Abs. 9 BauNVO sind auch gewolltermaßen nicht so weitreichend, wie diejenigen des § 11 Abs. 2 BauNVO, für den das

Festsetzungsfindungsrecht der plangebenden Gemeinde nachgrade konstitutiv ist, wie an späterer Stelle gezeigt wird.

Immerhin erlaubt § 1 Abs. 9 BauNVO „aber - von der Rechtsprechung bestätigt -, daß einzelne Einzelhandelssortimente insgesamt zugelassen oder ausgeschlossen werden“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:290). Daher kann unter Anwendung von § 1 Abs. 9 BauNVO jedenfalls derjenige Kreis auch kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach § 4 bis 9 BauNVO restriktiv gesteuert werden, der sich im Sinne eines Anlagentyps durch die Benennung seiner Branche bzw. seines Kernsortiments als eine real existierende Unterart des Einzelhandels beschreiben läßt. Ebenso, wie zu diesem Zweck eine positive Festsetzung (bestimmte Branchen und die einschlägig darunter zu fassenden Sortimente werden ausdrücklich als zulässig benannt, alle anderen sind unzulässig) erlaubt ist, kann auch eine negative Festsetzung gewählt werden (ausdrückliche Benennung der unzulässigen Branchen und der einschlägig zugehörigen Sortimente bei Zulassungsfähigkeit des Residuums). So könnte durch entsprechende besondere Festsetzungen in einem Mischgebiet zur Verbesserung der örtlichen Nahversorgungssituation beispielsweise die Ansiedlung eines Supermarktes unterhalb der Großflächigkeitsschwelle ermöglicht werden, während ein Textil-Discounter im gedachten Fall ebenso unzulässig sein soll, wie sämtliche weiteren Einzelhandelsbetriebe mit zentrenrelevanten Sortimenten.

Auf diese Weise stehen dem Plangeber Differenzierungsmöglichkeiten der Festsetzungen in Bebauungsplänen offen, mit denen auch ein Teil der kleinflächigen Einzelhandelsbetriebe der gewünschten Steuerungswirkung unterworfen werden kann. Zur Verwirklichung des Ziels einer Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche darf nicht nur die Standortentwicklung des großflächigen Einzelhandels kritisch in den Blick genommen werden, sondern es geht nicht selten auch um die Aufgabe, die Ansiedlung von kleinflächigen Geschäften mit zentrenrelevanten Sortimenten in städtebaulicher Randlage zu verhindern (vgl. auch Vogels/Holl/Birk, 1998:290). Eine Agglomeration mehrerer kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe kann schließlich die gleichen negativen städtebaulichen Wirkungen entfalten, wie großflächige Einzelhandelsbetriebe.

Angesichts ihrer Erfahrung in der planungspraktischen Anwendung sind Vogels/Holl/Birk (1998:291, vgl. auch 289) jedoch überzeugt davon, daß „dieses Instrumentarium (...) - wenn auch konkret mit manchmal hohem Aufwand - funktioniert. Voraussetzung ist allerdings, daß die jeweilige Stadt oder Gemeinde letztlich flächendeckend die Bauleitplanung auf dieses Steuerungsmodell einstellt.“ Wenn die Gemeinde aber diese Arbeit auf sich nimmt, so zeigt sich anhand der bisherigen Praxiserfahrung, „daß der Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben unterhalb der Grenze der Großflächigkeit über § 1 Abs. 4 und 9 BauNVO rechtssicher zu realisieren ist, wenn über Marktgutachten der Nachweis der konkreten Erforderlichkeit erbracht wird und der Schutz der Orts- bzw. Stadtkerne systematisch durch den bebauungsplanmäßigen Ausschluß von orts- oder stadtkernrelevanten Einzelhandelsbetrieben in den Randbereichen betrieben wird“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:291). Daß dies auf der Grundlage eines existierenden Einzelhandelszentrenkonzepts besonders leicht fallen dürfte, liegt auf der Hand.

Auch auf diese Möglichkeit, besondere Festsetzungen in Bebauungsplänen vorzunehmen, wird bei der Darstellung der einzelnen Baugebietstypen zurückzukommen sein.

6.8.3 Zulässigkeit und Festsetzungsmöglichkeiten in den typisierten Baugebieten

Nachfolgend gilt nun die Aufmerksamkeit dem Steuerungspotential der Instrumente zur Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung nach BauNVO 1990 im Einzelfall der Baugebietstypen, soweit sie im Kontext der großstädtischen Baugebietskulisse relevant erscheinen.

6.8.3.1 *Reines Wohngebiet*

Das Reine Wohngebiet (§ 3 BauNVO) dient ausschließlich dem Wohnen, es gewährt der Grunddaseinsfunktion des Wohnens den höchsten Schutz vor Störungen. Insofern ist ihm auch „die für andere Wohngebiete jeweils unterschiedlich akzentuierte Mischung verschiedener Nutzungen in einem vom Wohnen geprägten Umfeld weitgehend fremd; gewerbliche Nutzungen haben in diesem Baugebietstyp keine Bedeutung“ (König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 8). Nach dem gewollten Gebietscharakter können selbst Versorgungseinrichtungen für den alltäglichen Bedarf der Bevölkerung in Baugebieten dieses Typs nur ausnahmsweise zugelassen werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 3). Um dennoch dem vom Gesetz unterstellten Bedürfnis der Bewohner nach wohnungsnahen, fußläufig erreichbaren Versorgungseinrichtungen, d.h. nach bestimmten Einrichtungen der öffentlichen und privaten Infrastruktur nachzukommen, sind bestimmte Betriebe und Anlagen nach § 3 Abs. 3 BauNVO auch in Reinen Wohngebieten zulässig. Sie müssen sich der Wohnfunktion jedoch in ihrem städtebaulichen Gewicht und ihren Auswirkungen deutlich unterordnen (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 9). Ausnahmsweise können Läden und nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets dienen, zugelassen werden. Diese Anforderung schränkt den Kreis der zulassungsfähigen Einzelhandelsbetriebe von vornherein weit und auf solche ein, die Lebensmittel, Genußmittel (Tabak, Spirituosen), Zeitschriften und Zeitungen, auch Gemischtwaren und Drogerieartikel anbieten, d.h. einen regelmäßig und in hoher Periodizität auftretenden Grundbedarf befriedigen - und dies in einer als wünschenswert empfundenen Wohnortnähe (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 37). Wie bereits in der Begriffswahl des „Ladens“ zum Ausdruck kommt, kann es sich demnach nur um kleine Lebensmittelgeschäfte oder kleine Verkaufsstellen für Obst und Gemüse, Backwaren, Wurstwaren oder um kleine Gemischtwarenläden (Zeitungen, Zeitschriften, Schreibwaren, Lottoannahme) oder traditionelle Drogerien handeln (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 38). Was den zulässigen Verkaufsflächenumfang angeht, so richtet sich dieser prinzipiell nach dem Bevölkerungsmantel des zu versorgenden Wohngebiets im Einzelfall; tendenziell wird er klein ausfallen. Die Mitversorgung von Bewohnern benachbarter Baugebiete bzw. Siedlungsbereiche und damit der Import von Kaufkraft ist nicht zulässig. Wenn es auch keine starre Betriebs- bzw. Verkaufsflächenobergrenze gibt, so wird selbst in einem Reinen Wohngebiet mit verdichtetem Geschoßwohnungsbau der Verkaufsflächenumfang eines anzusiedelnden Einzelhandelsbetriebs kaum an die Großflächigkeitsgrenze von ca. 700 qm heranreichen können (vgl. König/Roeser/Stock, § 3 BauNVO, Rdnr. 40).

Die Möglichkeit des Ausschlusses oder der Einschränkung von Nutzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO gilt nicht für Reine Wohngebiete (§ 3 BauNVO), da dort von vornherein als alleinige Nutzung lediglich Wohngebäude allgemein zulässig sind; schlösse man diese aus oder stufte sie zu einer ausnahmsweisen Zulässigkeit herab, wäre die Zweckbestimmung des Gebiets nicht mehr gewahrt (vgl. König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 65). Angesichts

der per se gegebenen rigiden Zulässigkeitsschranken dieses Baugebietstyps gegenüber Einzelhandelsnutzungen besteht für den Plangeber kaum eine Notwendigkeit, durch besondere Festsetzungen eine darauf abzielende Feinsteuerung zu erwirken.

6.8.3.2 *Allgemeines Wohngebiet*

Das Allgemeine Wohngebiet (§ 4 BauNVO) dient vorwiegend dem Wohnen. Durch die Wohnnutzung geprägt, ist das Allgemeine Wohngebiet ein „mit Einrichtungen der öffentlichen und privaten Nahversorgung der Bevölkerung durchsetztes Baugebiet“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 1), in dem eine breitere Palette von Nutzungen zulässig ist und entsprechend ein geminderter Schutz der Wohnruhe besteht, als dies im Reinen Wohngebiet jeweils der Fall ist. Das Allgemeine Wohngebiet zeichnet sich durch ein bestimmtes Maß an eigener Versorgungsinfrastruktur aus. Dementsprechend sind nach § 4 Abs. 2 BauNVO explizit auch der Versorgung des Gebiets dienende Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe in diesem Baugebietstyp allgemein zulässig. Angesichts der dennoch aufrechterhaltenen grundsätzlichen Störungssensibilität der Wohnfunktion sind die genannten Nutzungen als untergeordnete Nebennutzungsarten zu interpretieren, die den Schutz der Wohnruhe nur bis zu einem gewissen Grad beeinträchtigen dürfen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12). Die sog. Versorgungsklausel, d.h. die Zulässigkeitsbeschränkungen auf solche nicht störenden Versorgungseinrichtungen, die der Versorgung des Gebiets dienen, gewährleistet gerade den Schutz der Wohnruhe. Dieser Schutz ist aber seinerseits, sollte sich der Plangeber mit dem Gedanken eines Ausschlusses dieser Nutzungen tragen, mit dem Belang der Wahrung einer mittelständischen Struktur der Wirtschaft im Interesse des Erhalts einer verbrauchernahen Versorgung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB) sorgfältig abzuwägen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12). Grundsätzlich läßt die Versorgungsklausel ohnehin nur die Ansiedlung solcher Läden zu, welche „die speziell im Gebiet wurzelnden Versorgungsbedürfnisse vor allem der Wohnbevölkerung befriedigen“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12). Wenngleich nicht ausgeschlossen ist, daß die funktionale Zuordnung der Versorgung bisweilen nicht strikt auf die Grenzen des betreffenden Allgemeinen Wohngebiets fixiert werden kann, so übernehmen diese Gebiete jedoch „prinzipiell keine übergebietslichen oder gar zentralen Versorgungsaufgaben für andere Baugebiete“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12, vgl. auch Rdnr. 14). Aus Überlegungen, welche die wirtschaftliche und städtebauliche Sinnhaftigkeit sowie die planungspraktische Durchsetzbarkeit einer Begrenzung des Einzugsbereichs genau auf den räumlichen Umgriff des Baugebiets betreffen, wird man bei der Zulässigkeitsentscheidung über Einzelhandels- und sonstige Versorgungsbetriebe zugestehen, daß sich der Kundenkreis dennoch auch bis zu einem gewissen Grad aus der Bevölkerung benachbarter Baugebiete speisen kann (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 15). Trotzdem muß „ein nennenswerter Bezug zur Wohnnutzung im Plangebiet bleiben“, respektive das Vorhaben nach Lage, Ausstattung und Angebot objektiv geeignet sein „in nicht unerheblichem Umfang zur Versorgung der Menschen im Gebiet beizutragen“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 12, mit Fundstellen). Die Rechtsprechung hat hierzu bislang noch keinen allgemeingültigen Grenzwert bestimmt, jedoch einen aus dem Baugebiet resultierenden Umsatzanteil von 60 % ausreichen lassen, während ein gebietsinterner Umsatzanteil von einem Drittel als kritisch und ein solcher in Höhe von 5 % am Gesamtumsatz eines Betriebs als nicht mehr ausreichend beurteilt wurde (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 15, mit Fundstellen).

Die „objektive Eignung“ einer Einzelhandelsnutzung zur Versorgung des Gebiets in diesem Sinne ergibt sich mithin aus solchen Kriterien wie Lage, Größe, Warenangebot, Ausstattung, Raumaufteilung und Umsatzerwartung des Betriebs auf der einen Seite und aus der Größe, Lage, Eigenart, Einwohnerzahl und Kaufkraft des Baugebiets auf der anderen Seite (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen). Die Zulässigkeit eines Ladens in einem Allgemeinen Wohngebiet ist daher nach den durch die Versorgungsklausel bestimmten Kriterien im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Er muß die von der Versorgungsklausel gesetzten Grenzen einhalten, diese sind jedoch von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich weit gezogen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 26, mit Fundstellen). Insbesondere gilt es deshalb, bei der Beurteilung der Versorgungsorientierung eines Ladens - sei es im Baugenehmigungsverfahren, sei es bei der Entscheidung über die besonderen Festsetzungen im Bebauungsplanaufstellungsverfahren - seinen Verkaufsflächenumfang sowie das vorgehaltene Warenangebot zu bedenken.

Was das Warenangebot anbelangt, so reicht der Versorgungsbegriff im Allgemeinen Wohngebiet weiter als beim Reinen Wohngebiet. Neben den Gütern und Dienstleistungen des alltäglich wiederkehrenden Bedarfs dürfen die Läden hier auch Waren des mittel- und längerfristigen Bedarfs anbieten, jedoch nicht so weitreichend, daß damit schon langlebige Wirtschaftsgüter verkauft oder ein besonderer, hochwertiger Spitzen- oder Spezialbedarf befriedigt werden dürfte, denn damit bestünde in aller Regel das wirtschaftliche Erfordernis einer Umsatzrekrutierung überwiegend bei gebietsfremden Kunden aus einem weiterreichenden Einzugsbereich (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 17, mit Fundstellen). Deshalb dienen etwa Kraftfahrzeughandlungen, Möbel-, Teppich-, Einrichtungs-, Lederwaren-, Schmuck-, Briefmarken- oder Antiquitätengeschäfte nicht mehr der Versorgung des Gebiets (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 17, mit Fundstellen). Liegt ein ausreichend großer innergebietlicher Abnehmerkreis vor, so spricht jedoch nichts dagegen, auch ein qualitativ gehobenes oder besonderes Angebot anzubieten (Rdnr. 27).

Was die im Allgemeinen Wohngebiet zulässige Verkaufsflächengröße anbelangt, so verbindet sich mit dem Ladenbegriff im Sinne der Baunutzungsverordnung „die traditionelle Vorstellung von Verkaufsstätten des Einzelhandels in Gestalt der sog. Nachbarschaftsläden“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 19, mit Fundstellen). Wie bereits oben gezeigt wurde, sind diese nach der polarisierenden Logik der BauNVO gerade nicht großflächig, d.h. die obere Grenze ihrer Verkaufsfläche liegt keinesfalls wesentlich über 700 qm. Grundsätzlich sind in allen Wohngebieten Einzelhandelsbetriebe nur in der Ladenform zulässig (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 21), d.h. nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, die hier angesiedelt werden sollen, müssen die Kriterien der Versorgungsklausel erfüllen. Auch wenn es sich bei Läden nach dem in der BauNVO herrschenden traditionellen Verständnis eher um kleinere Einheiten auf begrenzter Fläche handelt, ist planungsrechtlich keineswegs festgeschrieben, daß sie hinter jener von Einzelhandelsbetrieben zurückbleiben müßte, sondern vielmehr ist es in der Rechtsprechung sogar anerkannt, daß ein solcher Laden im Allgemeinen Wohngebiet - wenigstens dann, wenn er randständig und in einem durch starken Verkehr lärmvorbelasteten Bereich platziert werden soll - eine Verkaufsfläche von annähernd 700 qm haben kann (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 25, 26, mit Fundstellen). Dies kann indessen nur als Orientierungswert angesehen werden, der bei kleinen und/oder weniger dicht besiedelten Wohngebieten geringer ausfallen wird, um der Maßgabe des Verbots „einer im wesentlichen übergeordneten Versorgung mit ihren nicht mehr

gebietsadäquaten Auswirkungen“ (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 26) gerecht zu werden. Insofern sind Einzelhandelsgeschäfte in Ladenform, die nach ihrem Marketingkonzept auch mit einer wesentlich unter 700 qm liegenden Verkaufsfläche auskommen, gleichwohl aber aufgrund ihres besonderen Betriebscharakteristik - etwa hinsichtlich der Preisgestaltung oder der Intensität des Warenumsatzes - objektiv eine Anziehungskraft entfalten, die weit über das gewählte Baugebiet hinausgeht, im allgemeinen Wohngebiet nicht zulässig (vgl. König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 27, mit Fundstellen).

Das entscheidende Zulässigkeitskriterium für eine Einzelhandelsansiedlung im Allgemeinen Wohngebiet ist daher immer der örtlich im Gebiet bestehende Versorgungsbedarf, der die gestattungsfähige Größe - unter Berücksichtigung der anzubietenden Sortimente - determiniert.

Bei der Ausweisung eines Allgemeinen Wohngebiets stehen dem Plangeber die Möglichkeiten der Feinsteuerung durch besondere Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO (horizontale und vertikale Gliederung des Baugebiets, abweichende Festsetzungen über die zulässige Art der Nutzung im gesamten oder in Teilen des Baugebiets) offen, solange dabei die allgemeine Zweckbestimmung gewahrt bleibt (König/Roeser/Stock, § 4 BauNVO, Rdnr. 9, 10). So kann einerseits nicht die Zulässigkeit von Wohngebäuden ausgeschlossen werden, wie andererseits auch beim Ausschluß von Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie Handwerksbetrieben eher Zurückhaltung geübt werden sollte, da diese ebenfalls, wenngleich der Wohnnutzung untergeordnet, zum charakteristischen Nutzungsspektrum des Allgemeinen Wohngebiets gehören. In der städtebaulichen Praxis können nach den Erfahrungen von König/Roeser/Stock (§ 4 BauNVO, Rdnr. 9, 10) durch differenzierende Vorgaben im Bebauungsplan „recht unterschiedlich geprägte allgemeine Wohngebiete entstehen“. Aufgrund der prinzipiellen Zulässigkeitsbeschränkung auf „Läden“, wegen der durch die Versorgungsklausel erforderlichen Ausrichtung des Angebots am innergebietslichen Bedarf und wegen der grundsätzlich hohen Störungssensibilität der Wohnfunktion besteht auch im Fall des Allgemeinen Wohngebiets für den Plangeber kein besonderes Erfordernis, von den Feinsteuerungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, um der ungewollten Ansiedlung unverträglicher Einzelhandelsbetriebe vorzubeugen.

6.8.3.3 *Besonderes Wohngebiet*

Das Besondere Wohngebiet (§ 4a BauNVO) eröffnet die Möglichkeit, ein Baugebiet festzusetzen, um vorhandene bebaute Gebiete, in denen sich eine spezifische Mischung aus Wohnnutzungen mit anderen Nutzungen zu einer besonderen Eigenart herausgebildet hat, zu erhalten und fortzuentwickeln. In der gebauten Realität handelt es sich hierbei häufig um innenstadtnahe blockrandbebaute Gründerzeitviertel mit einer Mischung aus Wohnen und wohnverträglichen, häufig kleinteiligen gewerblichen und anderen Nutzungen, deren Bewahrung wünschenswert erscheint (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 1). Einer Verschiebung der Nutzungsmischung zum Nachteil der Wohnfunktion in solchen Altbauquartieren, die häufig der Gentrification und/oder der Zweckentfremdung von Wohnungen durch kapitalstarke tertiäre oder quartäre Nutzungen ausgesetzt sind, kann mit der Festsetzung eines Besonderen Wohngebiets vorgebeugt werden. Nach dessen allgemeiner Zweckbestimmung stehen die nach § 4a Abs. 2 BauNVO allgemein zulässigen Nutzungen unter einem Wohnverträglichkeitsvorbehalt. Gleichzeitig ist die Absenz möglicherweise

störender Anlagen und Nutzungen im Gebiet aber keine Voraussetzung für seine Festsetzung, sondern es kommt darauf an, daß die Gemeinde künftig aktiv das Ziel verfolgen will, dort die Wohnnutzung zu erhalten und fortzuentwickeln (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 11).

Vor diesem Hintergrund bemißt sich der im Besonderen Wohngebiet von Betrieben und Anlagen ausgehende tolerierbare Störgrad auch nicht an den abstrakten Anforderungen an die Wohnfunktion an sich, sondern er ergibt sich eben gerade aus der besonderen Eigenart des Gebietes, d.h. aus den dort konkret vorliegenden Verhältnissen. Eine allgemeinverbindliche Obergrenze zulässiger Störungen kann dementsprechend nicht angegeben werden, so daß z.B. Läden oder Gewerbebetriebe von Fall zu Fall auf unterschiedliche Anforderungen treffen werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 14, 16). Sicherlich werfen aber Betriebe und Anlagen, die nach ihrem Störungspotential in Allgemeinen Wohngebieten oder in Reinen Wohngebieten allgemein zulässig wären, keine Genehmigungsprobleme auf.

Einzelhandelsbetriebe sind nach § 4a Abs. 2 BauNVO in Form von Läden im Besonderen Wohngebiet allgemein zulässig, müssen jedoch - im Gegensatz zu den Zulässigkeitsbestimmungen in den anderen Wohngebietstypen - nicht unbedingt der Versorgung des Gebiets dienen. Soweit ein Laden der konkreten Eigenart eines Besonderen Wohngebiets nach Art und Umfang nicht widerspricht und in seinem Störpotential mit der Wohnnutzung vereinbar ist, ist er genehmigungsfähig (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 22). Sein Einzugsbereich ist hierbei unerheblich, die Einzelhandelsnutzung ist nicht durch eine Versorgungsklausel beschränkt. Das Besondere Wohngebiet kann durchaus in größerem Ausmaß Versorgungsaufgaben für seine Umgebung übernehmen, so daß dort gegenüber dem Allgemeinen Wohngebiet auch größere Einzelhandelseinrichtungen ohne Einschränkung der Branche oder des Warenangebots angesiedelt werden können, soweit es sich dabei nicht um einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO handelt (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 22). Insofern von ihm diese Auswirkungen nicht ausgehen, kann ein Laden im Besonderen Wohngebiet im Einzelfall sogar über eine Verkaufsfläche von 700 qm und mehr verfügen und damit in den Bereich der Großflächigkeit gelangen, zumal dort aufgrund der hoch angesetzten Obergrenze für das erlaubte Maß der Nutzung und wegen der damit zumeist korrespondierenden hohen Bevölkerungsdichte in der Regel selbst schon ein Bedürfnis nach größeren Läden mit breiterer Angebotspalette besteht (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 22, mit Fundstellen). So ist etwa die Ansiedlung eines auch größeren Supermarktes in einem citynahen gründerzeitlichen Wohnquartier genauso vorstellbar, wie die Existenz von kleinen Fach- und Spezialgeschäften, welche die Mietbelastung in den besten Innenstadtlagen nicht mehr tragen können.

Besondere Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO können im Besonderen Wohngebiet unter der Beachtung der allgemeinen Zweckbestimmung und des Planungsziels der Erhaltung und Fortentwicklung der Wohnfunktion nicht nur sämtlich vorgenommen werden, sondern sie drängen sich zum Zweck der Feinsteuerung geradezu auf, insbesondere im Hinblick auf den Ausschluß einzelner gewerblicher Anlagen und Nutzungen (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 19). Sollte dies von der Gemeinde im Zusammenhang mit ihren Steuerungsbemühungen um die räumliche Einzelhandelsentwicklung als sinnvoll erkannt werden, kann, soweit die geforderte Eigenart des Gebiets tatsächlich gegeben und eine aktive Entwicklung der Wohnnutzung beabsichtigt ist, auch ein zuvor als Mischgebiet festgesetztes Quartier als Besonderes Wohngebiet festgesetzt werden; umgekehrt kann es

durch entsprechende Festsetzungsänderungen allerdings auch in ein Allgemeines Wohngebiet überführt werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 4a BauNVO, Rdnr. 7).

6.8.3.4 *Mischgebiet*

Nach seiner allgemeinen Zweckbestimmung und nach seinem beabsichtigten Gebietscharakter dient das Mischgebiet dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören (§ 6 BauNVO). Schon in der Namensgebung dieses Baugebietstyps wird deutlich, „daß dort verschiedene, in ihren Schutzinteressen durchaus gegenläufige Nutzungsarten untergebracht sind, ohne daß eine von ihnen vorherrscht“ (König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 1). Ein relativ enger räumlicher Zusammenhang zwischen den Standorten der Wohnnutzung und der Gewerbenutzungen ist hier sogar intendiert, um die wesentlichen Grunddaseinsbedürfnisse des Menschen (Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung, in Gemeinschaft leben/Freizeit) innerhalb kurzer Entfernungen befriedigen zu können. Aufgrund unterschiedlicher Störanfälligkeit und Störpotentiale der Nutzungen sind vom Plangeber bei der Ausweisung von Mischgebieten entsprechende städtebauliche Konflikte bei der Planung zu lösen. Wenngleich die Wohnnutzung in ihrem Ruhebedürfnis auch im Mischgebiet nicht völlig schutzlos ist und das Prinzip der Rücksichtnahme - dies besteht allerdings wechselseitig - greift, so hat sie doch die von den gebietstypischen Gewerbenutzungen ausgehenden Störungen in der Regel hinzunehmen; eine dem Allgemeinen Wohngebiet oder gar dem Reinen Wohngebiet vergleichbare Ruhe kann nicht erwartet werden (vgl. König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 6). Auch die gebietstypischen gewerblichen Nutzungen können ihrerseits eine Rücksichtnahme der Wohnnutzung auf ihre Belange erwarten, so daß im Hinblick auf den Störgrad die Ansiedlung auch größerer, sogar großflächige Einzelhandelsbetriebe im Mischgebiet zunächst prinzipiell denkbar ist, soweit sie wegen ihrer besonderen städtebaulich negativen Auswirkungen nicht ausschließlich auf Kern- und Sondergebiete verwiesen sind.

Im Hinblick auf das quantitative Verhältnis der Nutzungen zueinander ist eine Vielzahl nach ihrer Realnutzung unterschiedlich strukturierter Mischgebiete denkbar: Zwar ist es notwendig, eine gewisse Bandbreite der Variabilität des Verhältnisses zwischen beiden Nutzungsarten nicht zu verlassen - dies würde nicht erst der Fall sein, wenn eine der beiden Hauptnutzungsarten aus dem Gebiet als eigenständige Nutzung völlig verdrängt würde, sondern bereits dann, wenn sie nach Anzahl der Einrichtungen und/oder nach Flächenumfang beherrschend würde -, jedoch ist nach § 6 Abs. 1 BauNVO auch keine der Nutzungsarten a priori herausgehoben, so daß sie die andere regieren würde (vgl. König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 3, 4, mit Fundstellen). Eine Beurteilung, ob diese Bandbreite noch gewahrt ist, kann vor diesem Hintergrund auch nur im konkreten Einzelfall erfolgen, ohne daß dafür ein allgemein-abstrakter Maßstab existieren könnte.

Unter den in § 6 Abs. 2 BauNVO im Mischgebiet als allgemein zulässig aufgeführten Nutzungsarten werden auch Einzelhandelsbetriebe genannt. Im Hinblick darauf, daß das Mischgebiet dem nicht wesentlich störenden allgemeinen Gewerbe offen steht, sind dort auch Einzelhandelsbetriebe, die nicht wesentlich stören, allgemein zulässig (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO). Dabei kann es sich durchaus auch um großflächige Einzelhandelsbetriebe (mit mehr als 1.200 qm Geschoßfläche) ohne Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO handeln (vgl. Kopf, 2001:140), was nach Auffassung von König/Roeser/Stock (§ 6 BauNVO, Rdnr. 10) sogar bis hin zu Warenhäusern - insbesondere im Fall von Gemein-

den ohne Kerngebiet - reichen kann. Weitergehende besondere Beschränkungen des Verkaufsflächenumfangs oder Beschränkungen des Warenangebots der Einzelhandelsbetriebe im Sinne einer Versorgungsklausel bestehen im Mischgebiet nicht. Gleichwohl sind auch nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe atypischer Fallgestaltung, d.h. Einzelhandelsbetriebe von denen auch trotz eines Verkaufsflächenumfangs von unter 700 qm die in § 11 Abs. 3 BauNVO beschriebenen städtebaulich negativen Effekte ausgehen können, im Mischgebiet unzulässig.

Bei der Ausweisung von Mischgebieten kann der Plangeber auf sämtliche Instrumente der planerischen Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO zurückgreifen und von allen Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch machen, wobei angesichts der begründenden Idee dieses Baugebietstyps der Möglichkeit, mit § 1 Abs. 7 BauNVO auch eine vertikale Gliederung der Nutzungsarten vorschreiben zu können, sicherlich eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 5). Der völlige Ausschluß oder die Festsetzung einer nur ausnahmsweisen Zulässigkeit einer der beiden Hauptnutzungsarten „Wohnen“ oder „Gewerbebetriebe“ nach § 1 Abs. 5 BauNVO ist nicht gestattet (König/Roeser/Stock, § 6 BauNVO, Rdnr. 5, mit Fundstellen). Jedoch können Einzelhandelsbetriebe gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO aus Mischgebieten vollständig ausgeschlossen werden, weil dadurch die Bandbreite der in Mischgebieten als zulässig angeführten gewerblichen Nutzungen (§ 6 Abs. 2 BauNVO) nur unwesentlich beeinträchtigt, also die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets erhalten wird (vgl. Kopf, 2001:149). Einzelne Branchen des Einzelhandels können nach § 1 Abs. 9 BauNVO aus Mischgebieten ebenfalls ausgeschlossen werden – da es sich hierbei dann nur um bestimmte Unterarten einer Nutzung handelt, bleibt die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets erst recht gewahrt (vgl. Kopf, 2001:162). Gleiches gilt im Fall von Gewerbe- und Industriegebieten.

6.8.3.5 *Kerngebiet*

Nach seiner allgemeinen Zweckbestimmung sollen im Kerngebiet vorwiegend Einrichtungen des Handels sowie zentrale Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur einen Ansiedlungsraum finden (§ 7 BauNVO). Insoweit eher dem Mischgebiet näher, als dem Gewerbe- oder Industriegebiet, dient das Kerngebiet nicht nur gewerblichen Ansiedlungen, sondern bildet zugleich einen multifunktionalen „Lebensraum“, der in der Regel - aber nicht zwingend - in der jeweiligen Stadtmitte, dem Ortskern oder dem historischen Zentrum einer Gemeinde gelegen ist und die planerischen Möglichkeiten bietet, neben anderen Funktionen auch innerstädtisches Wohnen zuzulassen (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 1). Primär sind Kerngebiete jedoch Zentren des wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Lebens, und entsprechend sind hier auch sämtliche Formen des kleinflächigen und großflächigen Einzelhandels ohne jede Sortiments- oder Verkaufsflächenbeschränkung grundsätzlich zulässig. Das Kerngebiet dient (neben den anderen in der allgemeinen Zweckbestimmung genannten Einrichtungsarten) sogar explizit und vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben. Daher besteht auch keine Gleichgewichtigkeit und Gleichwertigkeit zwischen der in § 7 Abs. 2 Nr. 7 BauNVO als allgemein zulässig gesetzten Wohnfunktion und den Hauptnutzungsarten, die bereits in der allgemeinen Zweckbestimmung priorisiert werden (§ 7 Abs. 1 BauNVO) – vielmehr prägen diese das Baugebiet (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 5). Der damit verbundene Gebietscharakter bestimmt entsprechend auch den im Kerngebiet zulässigen Störgrad, welcher „vornehmlich durch den

Handels- und Geschäftsbetrieb sowie durch den Straßenverkehr, aber auch durch kerngebietstypische Vergnügungsstätten bestimmt“ wird (König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 6). Wird die Wohnnutzung im Kerngebiet allgemein zugelassen, so hat sie diese Störungen hinzunehmen, soweit die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse, wie sie als Abwägungsbelang der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB genannt werden, noch erfüllt sind (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 6). Wenngleich die Wohnruhe im Kerngebiet keinesfalls das mindere Niveau der Wohngebietstypen und auch nicht dasjenige in Mischgebieten erreichen wird, muß sie trotz kerngebietstypischer Belastung dennoch in einem hinreichenden Ausmaß vorhanden sein.

Innerhalb des siedlungsstrukturellen Ordnungsgefüges einer Gemeinde kommt dem Kerngebiet insgesamt die Aufgabe und die Bedeutung zu, Unterbringungsort für Zentralörtlichkeit und Urbanität stiftende Einrichtungen und Funktionen zu sein und dort ein Angebot an Gütern, Dienstleistungen sowie Nutzungsmöglichkeiten vorzuhalten, das - in Abhängigkeit der landesplanerisch zugewiesenen zentralörtlichen Funktion der Standortgemeinde - auch für einen mehr oder weniger weit in das Umland hinausgreifenden Einzugsbereich die Versorgungsbedarfe der dort ansässigen Wohnbevölkerung abdeckt (vgl. auch König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 5, mit Fundstellen). Das Kerngebiet ist damit der „natürliche“ Baugebietstyp gerade für großflächige Einzelhandelsbetriebe wie Warenhäuser, Kaufhäuser, Fachmärkte sowie für Fach- und Spezialgeschäfte bzw. Boutiquen, die in vielen Fällen durch ihr spezifisches Angebot eine überörtlich wirksame Attraktionskraft entfalten. So sind sowohl nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO) als auch Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO im Kerngebiet allgemein in jeder Art und unbeschränkt zulässig (vgl. Kopf, 2001:140), unter dem Vorbehalt, daß sie nicht nach § 15 BauNVO im Einzelfall unzulässig sind.

Was die Möglichkeiten der planerischen Feinsteuerung betrifft, so steht der Gemeinde die gesamte Palette der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO offen, zusätzlich ergänzt um das spezifische Instrumentarium des § 7 Abs. 4 BauNVO (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 7). Mit diesem kann bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe für Teile eines Kerngebiets festgelegt werden, daß entweder oberhalb eines im Bebauungsplan zu bestimmenden Geschosses nur Wohnungen zulässig sind, oder daß in Gebäuden ein im Bebauungsplan anzugebender bestimmter Anteil der zulässigen Geschoßfläche bzw. ein absolut festgelegter bestimmter Geschoßflächenumfang für Wohnungen zu verwenden ist. Auf diese Weise läßt sich z.B. die nächtliche Unbelebtheit monofunktional genutzter tertiärer Quartiere verhindern.

Unter Anwendung von § 1 Abs. 4 BauNVO (horizontale Gliederung) können mit planerischer Unterstützung z.B. in der City einer größeren Stadt einzelne Viertel spezifischer funktionaler Prägung geschaffen werden, etwa eine Haupteinkaufszone, Verwaltungsviertel, Vergnügungsviertel oder ein Quartier vorwiegend quartärer Nutzungen. Auf Grundlage dieser Möglichkeit zu einer horizontalen Nutzungsgliederung kann der Plangeber beispielsweise auch ‚großflächigen Einzelhandel‘ als Art der zulässigen Nutzung für einen Teilbereich eines Kerngebiets festsetzen, ohne daß der Gebietscharakter des Kerngebiets hierdurch Schaden nimmt (vgl. Kopf, 2001:142, mit Fundstellen). Ein vollständiger Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben aus Kerngebieten ist hingegen nicht möglich, weil dies bedeuten würde, eine Hauptnutzungsart auszuschließen und die allgemeine Zweckbestimmung des Kerngebiets in Frage zu stellen (vgl. Kopf, 2001:150-151; auch 162). Im Rahmen der Anwendung des

§ 1 Abs. 5 BauNVO zulässig ist demgegenüber der Ausschluß des großflächigen Einzelhandels im Sinne einer eigenständigen Nutzungsart (Kopf, 2001:150-151; auch 162), gleichwohl dem in der realen Planungspraxis kaum eine größere Bedeutung wiederfahren wird, es sei denn, dies sollte der Sicherung von Altstadtbereichen mit einem spezifischen, kleinstrukturierten Geschäftsbesatz dienen. Möglich und mit der Aufrechterhaltung der allgemeinen Zweckbestimmung des Kerngebiets vereinbar wäre gleichfalls der Ausschluß einzelner Branchen im Kerngebiet (vgl. Kopf, 2001:162).

Mit Hilfe der Feinsteuerungsmöglichkeiten kann auch auf die Förderung von Urbanität im zentralen Stadtbereich planerisch eingewirkt werden: Die Festsetzung einer vertikalen Gliederungsnotwendigkeit der im Kerngebiet zulässigen Nutzungen nach § 7 Abs. 4 BauNVO trägt dazu bei, publikumsintensive Nutzungen im Erdgeschoß zu konzentrieren und gleichzeitig eine lageschädliche Durchbrechung der Schaufensterfronten durch andere Nutzungen zu vermeiden (vgl. König/Roeser/Stock, § 7 BauNVO, Rdnr. 8). Insoweit steht im Fall des Kerngebiets den Gemeinden auch eine Möglichkeit offen, im Sinne einer Angebotsplanung für die Einzelhandelsfunktion nicht nur quantitative Ansiedlungsspielräume sondern auch qualitativ förderliche Standortbedingungen zu schaffen.

6.8.3.6 Gewerbegebiet

Das Gewerbegebiet dient vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben (§ 8 BauNVO). Nach der allgemeinen Zweckbestimmung handelt es sich beim Gewerbegebiet also um einen von einer einseitigen Nutzungsstruktur gekennzeichneten Baugebietstyp, in dem Gewerbebetriebe die vorrangige und gebietsprägende Nutzung darstellen, worin gleichzeitig der wesentliche Unterschied zu den gemischten Baugebieten nach den §§ 5 bis 7 BauNVO besteht (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 1). Andererseits - und im Gegensatz zum Industriegebiet - läßt die allgemeine Zweckbestimmung des Gewerbegebiets auch noch Raum für die zusätzliche Unterbringung anderer Nutzungsarten, wenngleich auch nicht des Wohnens. Dazu ist die zulässige Immissionsbelastung im Gewerbegebiet zu hoch. Gegenüber dem Mischgebiet ist ein deutlich höherer Störungsgrad zulässig, während allerdings der im Industriegebiet zulässige Störungsgrad noch nicht erreicht wird, besteht doch eine Zulässigkeitsbeschränkung auf nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe, womit die obere Grenze des hinnehmbaren Störgrads festgelegt ist (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 9). Im Industriegebiet sollen jedoch nach § 9 BauNVO gerade und vorwiegend besonders störende Betriebe und Anlagen, die in den anderen Baugebieten unzulässig sind, untergebracht werden. „Die Zweckbestimmung des Gewerbegebiets liegt gerade darin, solchen Betrieben einen Standort zu bieten, die im Hinblick auf ihre spezifischen Standortanforderungen und ihre Auswirkungen zu Unzuträglichkeiten in Gebieten führen würden, in denen auch oder gar vorwiegend gewohnt werden soll“ (König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 1, mit Fundstellen). Durch die Beschränkung des höchstzulässigen Störgrads sollen im Gewerbegebiet immissionsempfindliche Gewerbenutzungen in Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden geschützt werden, die in den üblichen Bürostunden noch unter zumutbaren Bedingungen auszuüben sein müssen (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 10, mit Fundstellen). An diesem Maßstab wird die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten daher kaum scheitern – zumal sie (als Läden, Einzelhandelsbetriebe oder großflächige Einzelhandelsbetriebe) auch in verschiedenen anderen, aber sämtlich weniger störungsbelasteten Baugebietstypen zulässig sind (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 20).

Durch die Hauptnutzungsart nicht erheblich belästigender Gewerbebetriebe, die vorwiegend unterzubringen sind, wird im Gewerbegebiet eine breite Palette verschiedenartiger betrieblicher Betätigungen erfaßt, unter die generell auch Einzelhandelsbetriebe gerechnet werden können. Im Sinne eines nicht erheblich störenden Gewerbebetriebs sind sie im Gewerbegebiet nach § 8 Abs. 2 BauNVO auch allgemein zulässig, soweit von ihnen nicht die in § 11 Abs. 3 BauNVO beschriebenen negativen städtebaulichen Auswirkungen ausgehen können. Angesichts der Tatsache, daß Gewerbegebiete häufig in siedlungsstrukturell peripherer Lage situiert sind bzw. ausgewiesen werden, ist aber bei der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit auch von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben besonders darauf zu achten, ob aufgrund des ggf. beabsichtigten Angebots zentrenrelevanter Sortimente eine atypische Fallgestaltung vorliegt und trotz der Einhaltung des Verkaufsflächenkriteriums negative städtebaulichen Auswirkungen zu befürchten sind.

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO sind Gewerbebetriebe aller Art in Gewerbegebieten allgemein zulässig. Damit sind in Gewerbegebieten sämtliche der BauNVO bekannten Formen von Betrieben des Einzelhandels, d.h. neben Läden und (nicht-großflächigen) Einzelhandelsbetrieben auch großflächige, nach atypischer Fallgestaltung auswirkungslose Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich zulässig, „weil sie im Einklang mit der von der BauNVO vorausgesetzten typischen Funktion dieser Gebiete stehen und nicht anderen Baugebieten ausdrücklich oder nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung zugewiesen sind“ (Kopf, 2001:140). Auch wenn „Einzelhandelsbetriebe“ in bestimmten Baugebieten als zulässige, spezielle gewerbliche Nutzungsarten explizit benannt werden, ist damit eine Ausschlusswirkung ihrer Zulässigkeit weder in Gewerbegebieten, noch in Industriegebieten verbunden (vgl. Kopf, 2001:140). Allerdings können im Gewerbegebiet solche Einzelhandelsbetriebe, die nach ihrer Betriebs- bzw. Angebotsstruktur auf die allgemeine Versorgung der Bevölkerung abzielen, nicht angesiedelt werden, da es sich um ein nicht dem Wohnen zugeordnetes Baugebiet handelt (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 23, mit Fundstellen).

Im Gewerbegebiet können die Instrumente der planerischen Feinsteuerung nach § 1 Abs. 5 bis 10 eingesetzt werden, z.B. um Gewerbegebiete besonderer Prägung entstehen zu lassen, in denen etwa Betriebe des produzierenden Gewerbes oder verarbeitende Betriebe vorherrschen; auch einem Vorherrschen von Betrieben des tertiären Sektors steht grundsätzlich nichts entgegen (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 8). Vielmehr erscheint der Einsatz besonderer planerischer Festsetzungen geradezu angezeigt, um den besonders vielfältigen Erscheinungsformen der Gewerbebetriebe und der Anforderung einer verträglichen Einfügung der besonders immissionssträchtigen Betriebe gerecht zu werden, bis hin zu der Möglichkeit einer gebietsübergreifenden horizontalen Gliederung (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 12). Eine räumliche Separierung jeweils ähnlicher Gewerbebetriebe in eigene Gewerbegebiete ist möglich.

Differenzierende Festsetzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO zum Ausschluß einzelner Nutzungsarten, sind im Gewerbegebiet grundsätzlich zulässig, wenngleich wegen der damit verbundenen Verletzung der Zweckbestimmung nicht aber „Gewerbebetriebe“ an sich ausgeschlossen werden dürfen. So können auch Einzelhandelsbetriebe problemlos nach § 1 Abs. 5 BauNVO aus dem Gewerbegebiet ausgeschlossen werden, nach § 1 Abs. 9 BauNVO auch bestimmte Einzelhandelsbranchen, wie Betriebe des Lebensmittel Einzelhandels, des Textilhandels oder des Schuh- und Lederwarenhandels (vgl. Kö-

nig/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 23, mit Fundstellen). Auch der Ausschluß großflächiger Einzelhandelsbetriebe als eine eigene Nutzungsart des Einzelhandels aus Gewerbegebieten ist möglich und verfassungsrechtlich unbedenklich (vgl. König/Roeser/Stock, § 8 BauNVO, Rdnr. 23, mit Fundstellen). Unter Umständen kann es bei Anwendung von § 1 Abs. 9 BauNVO aber nicht ausreichend sein, beim Ausschluß von Einzelhandelsnutzungen allein auf „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ (atypische Fallgestaltung) abzustellen, da auch von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben städtebaulich negative Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ausgehen können. Besser ist es, zusätzlich die auszuschließenden Unterarten von Einzelhandelsnutzungen qualitativ genauer zu spezifizieren, vor allem durch den Rückgriff auf Branchenbezeichnungen.

Die Rechtsprechung hat z.B. befunden, daß der Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben, die Güter des täglichen Bedarfs anbieten (also der Ausschluß von Unterarten des Einzelhandels nach § 1 Abs. 9 BauNVO), aus einem Gewerbegebiet gerechtfertigt ist,

- um die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung, insbesondere des nichtmotorisierten Bevölkerungsteils, mit täglichem Bedarf zu schützen,
- um eine durchgeführte Ortskernsanierung nicht zu gefährden oder
- um einem unnötigen Kaufkraftabzug aus den Stadtteilzentren vorzubeugen (vgl. Kopf, 2001:166-167, 170, mit Fundstellen).

Städtebauliche Gründe, Einzelhandelsbetriebe aus Gewerbegebieten (sinngleich gilt dies für Industriegebiete) nach § 1 Abs. 5 BauNVO vollständig auszuschließen, können vor allem in zweierlei Hinsicht bestehen und ins Feld geführt werden (vgl. Kopf, 2001:168-171):

- Zum einen kann das Ziel verfolgt werden, das produzierende sowie verarbeitende Gewerbe und Handwerk durch das Vorhalten von Erweiterungs- bzw. Um- und Ansiedlungsflächen zu schützen, d.h. die Flächenpotentiale in Gewerbe- und Industriegebieten diesen Nutzungen vorzubehalten und der Okkupation durch in der Regel mietzahlungsstärkere Einzelhandelsbetriebe vorbeugend zu entziehen.
- Zum anderen kann darauf abgehoben werden, die vorhandene oder künftig angestrebte innerstädtische, zentrenorientierte Einzelhandelsstruktur bzw. die zentralen Versorgungsbereiche oder die Ortskernsanierung zu schützen. Die bisherige Rechtsprechung ist in diesem Punkt jedoch noch nicht abschließend einig (vgl. hier und im folgenden Kopf, 2001:169). Die kritische Position sieht bei einem vollständigen Ausschluß des Einzelhandels den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht ausreichend beachtet, weil nicht grundsätzlich jedweder Einzelhandelsbetrieb der städtebaulichen Zielsetzung einer zentrenorientierten Stadt- und Versorgungsstruktur zuwiderläuft, sollte er auch außerhalb der Zentren angesiedelt werden; bestimmte Einzelhandelsbetriebe sind aufgrund der besonderen Natur ihres Warenangebotes (etwa Bau- und Gartenmärkte oder Möbelhäuser) geradezu auf zentrenferne Standorte angewiesen und sind zugleich nicht zwangsläufig mit einer Verödungswirkung auf die Zentren behaftet. Insofern sei hier im Sinne des Übermaßverbotes auf das mildere Mittel des Ausschlusses bestimmter Anlagentypen bzw. Einzelhandelsunterarten nach § 1 Abs. 9 BauNVO zurückzugreifen oder Einzelhandelsbetriebe seien als nur ausnahmsweise zulassungsfähige Nutzungen festzusetzen. Ohne in dieser Frage zu einer verbindlichen Beurteilung gelangen zu können, erscheint es jedenfalls aus Sicht der plangebenden Gemeinde ohnehin immer notwendig, sich detailliert mit den jeweiligen Planungserfordernissen auseinanderzusetzen, so daß eine Beurteilung, welche Einzelhandelsunterarten aus dem Plangebiet auszuschließen sind, um dem Ziel des Zentrumschutzes Rechnung zu tragen, ohne weiteres möglich sein müßte. Die Gemeinde müßte also ohne-

hin jederzeit ohne größere Probleme differenziert nach § 1 Abs. 9 BauNVO vorgehen können. In diesem Zusammenhang ist an die Unzulässigkeit einer reinen Verhinderungs- oder Negativplanung (§ 1 Abs. 3 BauGB) und an die Notwendigkeit der Festlegung konkreter positiver Planungsziele für die Bauleitpläne zu erinnern, an denen es sogenannten „Textbebauungsplänen, die lediglich die undifferenzierte textliche Festsetzung beinhalten, daß Einzelhandelsbetriebe vollständig bzw. branchen- oder verkaufsflächenbezogen im gesamten Gemeindegebiet ausgeschlossen sind“ (Kopf, 2001:174), mangelt.

Verfügt die Gemeinde in ihrem Gebiet über mindestens zwei Gewerbe- oder Industriegebiete, so kann das Instrument der planerischen Feinsteuerung nach § 1 Abs. 4 i.V.m. § 1 Abs. 5 bzw. 9 BauNVO auch dafür eingesetzt werden, diese im Verhältnis untereinander nach der Art der zulässigen Nutzung bzw. der zulässigen Betriebe und Anlagen zu gliedern. Die Gemeinde kann die in diesen Baugebietstypen zulässigen Nutzungen, Betriebe und Anlagen nach einem spezifischen Kalkül auf die Gewerbe- oder Industriegebiete verteilen, wobei auch eine Zulässigkeit in mehreren oder allen Gebieten nicht ausgeschlossen ist (vgl. König/Roeser/Stock, § 1 BauNVO, Rdnr. 61, 63, 71). Abstellen muß sie dabei auf die im jeweiligen Baugebietstyp allgemein zulässigen Nutzungen, die sie jeweils gänzlich oder auf der Ebene einzelner Nutzungsunterarten teilweise ausschließen muß. So ist es der Gemeinde auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 BauNVO „möglich, beispielsweise Einzelhandelsbetriebe, die in einem Gewerbegebiet grundsätzlich zulässig sind, gänzlich auszuschließen, sofern diese in einem anderen Gewerbegebiet der Gemeinde zulässig sind“ (Kopf, 2001:143).

6.8.3.7 *Industriegebiet*

Im Industriegebiet (§ 9 BauNVO) können ausschließlich Gewerbebetriebe angesiedelt werden, und zwar vorwiegend solche Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Damit wird dem Bedürfnis der Wirtschaft Rechnung getragen, auch für (schwer-)industrielle und gewerbliche Anlagen, Betriebe und Produktionsstätten, von denen eine erhebliche Belästigung ausgeht und die wegen ihrer hohen Störwirkung selbst in Gewerbegebieten unzulässig sind, einen Standort finden zu können. Dementsprechend ist auch der im Industriegebiet zulässige Störgrad nach oben ansatzweise unbegrenzt, jedenfalls liegt er aber auf deutlich höherem Niveau als im Gewerbegebiet (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 1). So ist das Industriegebiet das Baugebiet mit der höchsten Immissionsbelastung aller inhaltlich vorbestimmten Baugebietstypen; es läßt ein hohes Maß an Lärmbelästigung, Luftverunreinigung, Bodenerschütterung usw. zu. Für eine Wohnnutzung ist daher - abgesehen von ausnahmsweise zulässigen Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie Betriebsinhaber und Betriebsleiter - im Industriegebiet ebenso wenig Platz, wie für andere störungssensible Nutzungen (§ 9 Abs. 3 BauNVO), etwa selbständige Büro-, Geschäfts- und Verwaltungsgebäude. Seiner Zweckbestimmung nach ist das Industriegebiet kein Standort für Betriebe des tertiären Sektors (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr.6). Daß speziell Einzelhandelsbetriebe im Industriegebiet unerwünscht sind (wenngleich sie wie im Fall des Gewerbegebiets unter „Gewerbebetriebe aller Art“ gefaßt werden können und daher der - in diesem Fall industrielle - Charakter des Baugebiets nicht von vornherein bestimmte Arten gewerblicher Betätigung aussperrt), wird daran deutlich, daß der Verordnungsgeber zumindest bestimmte Einzelhandelsformen mit den Novellen der Baunutzungsverordnung 1968 (Einkaufszentren und Verbrauchermärkte) und 1977 (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) ausdrücklich

aus dem Kreis der vormals zulässigen Gewerbebetriebe herausgelöst und den speziellen Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO unterworfen hat (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 4, mit Fundstellen; auch Rdnr. 6). Der Ansiedlung von „Läden“ bzw. „Einzelhandelsbetrieben“ im Sinne der BauNVO in Industriegebieten steht entgegen, daß aufgrund des Trennungsgrundsatzes Industriegebiete nicht in Nachbarschaft zu Wohngebieten ausgewiesen werden sollten, so daß diese Betriebe des Einzelhandels nicht nur im Baugebiet selbst keine Versorgungsfunktion wahrnehmen können, sondern dies auch nicht einmal für ein benachbartes Wohngebiet tun können. So müssten sie zwangsläufig allgemeine Versorgungsaufgaben wahrnehmen, was aber im Industriegebiet genauso unzulässig ist, wie im Gewerbegebiet (s.o.).

Trotz all der geschilderten Vorbehalte sind im Industriegebiet Einzelhandelsbetriebe aufgrund ihrer Subsumptionsfähigkeit unter die dort allgemein zulässigen Gewerbebetriebe nicht von vornherein unzulässig, gleichwohl die „anderswo unzulässigen“ Gewerbebetriebe die bauliche Nutzung des Industriegebiets prägen müssen (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 7). „Nicht erheblich belastigende oder gar nur das Wohnen wesentlich störende Betriebe dürfen im Industriegebiet nur untergebracht werden, soweit sie nach Umfang und Gewicht nicht überwiegen“ (König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 10).

Faßt man die zuvor aufgeworfen Limitationen zusammen, so können im Ergebnis im Industriegebiet allerdings nur nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, die keine Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO verursachen und zugleich nicht allgemeine Versorgungsaufgaben wahrnehmen, sowie großflächige, aber atypisch-auswirkungslose Einzelhandelsbetriebe als „Gewerbebetriebe aller Art“ nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO angesiedelt werden. Realiter wird es sich dabei nur um bestimmte Betriebs- bzw. Angebotsformen handeln, die sich durch die Nicht-Zentrenrelevanz ihres - schmalen - Sortiments und durch ihren gleichzeitig hohen Flächenbedarf auszeichnen. Als solche flächenextensiven, nicht-zentrenrelevanten Einzelhandelsbetriebe sind beispielsweise Fachmärkte für Großsportgeräte, Fliesen und Baustoffe oder Sanitäreinrichtungen anzusehen. Auch Autohäuser, als Nutzung, die nicht mehr dem Einzelhandel im engeren Sinne zuzurechnen ist, sind im Industriegebiet zulässig.

Für die planerische Feinsteuerung stehen im Fall des Industriegebiets alle Instrumente des § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO offen, so daß eine differenzierte Binnenstruktur des Baugebiets geschaffen werden kann, z.B. um dessen verträgliche Einordnung in das Stadtgefüge zu erreichen (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 13). In gleicher Weise, wie dies beim Gewerbegebiet möglich ist, gestattet § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO eine gemeindeweite, baugebietsübergreifende Gliederung aller Industriegebiete. Nicht gestattet ist aber eine Festsetzungskonstellation, die zu als Industriegebieten verklausulierten Baugebieten für nicht erheblich belastigenden Gewerbebetrieben, d.h. zu „eingeschränkten Industriegebieten“ führen würde, etwa zu einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben gerade unter der Schwelle zur Großflächigkeit (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 14, mit Fundstellen). Dessen ungeachtet können aber einzelne Arten von Gewerbebetrieben von der Ansiedlung im Industriegebiet ausgeschlossen werden, denn damit wird seine allgemeine Zweckbestimmung noch nicht berührt; ohne dahingehende Konsequenzen können auch Einzelhandelsbetriebe generell ausgeschlossen werden, wenn ihr dortiger Standort der von der Gemeinde verfolgten städtebaulichen Konzeption zuwiderlaufen würden (vgl. König/Roeser/Stock, § 9 BauNVO, Rdnr. 15; Kopf, 2001:148). Gerade für die ihrer Natur nach siedlungsräumlich eher peripher von den Wohnsiedlungsbereichen und Zentren situierten

Industriegebieten kommt es darauf an, etwaigen Ansiedlungsmöglichkeiten für zentrenrelevante Einzelhandelsbetriebe entgegenzutreten, was jedoch, wie aufgezeigt wurde, mit dem verfügbaren Instrumentarium problemlos getan werden kann.

6.8.4 Zulässigkeit und Festsetzungsmöglichkeiten im Unbeplanten Innenbereich

Existiert kein qualifizierter Bebauungsplan, so kann sich die Zulässigkeit eines Einzelhandelsvorhabens, welches einen Standort innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, also im sogenannten unbeplanten Innenbereich einnehmen soll, nicht nach planfixierten Bestimmungen entscheiden, sondern es greifen die Regelungen des § 34 BauGB.

Leider hat sich der Wunsch des Gesetzgebers, die Genehmigung nach § 30 BauGB solle in der Planungspraxis der Standardfall sein, bislang nur unzureichend erfüllt, um nicht zu sagen, dies hat sich in „der Praxis in weiten Bereichen noch nicht verwirklicht“ (Müller, 1995:134). So steht die Genehmigungsvorschrift des § 34 BauGB in der planungspraktischen Bedeutung annähernd gleichberechtigt neben der Genehmigung in Gebieten, für die ein Bebauungsplan existiert (§ 30 BauGB). Anfang der 80er Jahre waren es immerhin 30 % der durch die Bautätigkeitsstatistik erfaßten baulichen Vorhaben, die eine Baugenehmigung auf der Rechtsgrundlage des § 34 BauGB erhielten (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:178). Battis (1999:151) weist darauf hin, daß dies bei gewerblichen Anlagen ein noch deutlich höherer Anteil ist. Zugleich hat aber die bisherige Planungspraxis gezeigt, „daß die Steuerungsmöglichkeiten im unbeplanten Innenbereich, die Entwicklung der baulichen Nutzungen in eine städtebaulich erwünschte Richtung zu lenken, außerordentlich gering sind“ (Kuschnerus, 1997:44). Vielmehr besetzen neue Nutzungen die noch bestehenden oder sich neu auftuende Nischen „im Rahmen des rechtlich Zulässigen, ohne daß das im unbeplanten Innenbereich geltende Bundesrecht danach fragt, ob diese neuen Nutzungen gerade an diesem Standort aus der übergeordneten Sicht einer funktionierenden Gemeinde städtebaulich erwünscht sind oder nicht“ (Kuschnerus, 1997:44-45). Für die räumliche Steuerung der Einzelhandelsfunktion in Großstädten ist der unbeplante Innenbereich sehr bedeutsam, weil einerseits längst nicht für alle von der Besiedlung erfaßten Gebiete, teils auch nicht für Bereiche in zentraler städtischer Lage, Bebauungspläne existieren und andererseits die Betreiber von Filialsystemen großflächiger Einzelhandelsbetriebe ganz gezielt entsprechend vorgeprägte Standorträume in verkehrsgünstiger Lage außerhalb der Zentren suchen, um hier unter Verweis auf die durch großflächigen Einzelhandelsbestand gekennzeichnete Nachbarschaft eine Baugenehmigung für ihr Vorhaben zu beantragen. Nicht selten entstehen auf diese Weise gerade auch solche Einzelhandelsansiedlungen, die aus planerischer Sicht kritisch zu beurteilen sind. „Hier hat die Realität ‚geplant‘ und die Maßstäbe dafür gesetzt, für welche Bauvorhaben der Bauherr einen Rechtsanspruch auf Zulassung hat“ (Kuschnerus, 1997:41):

- Treffen für ein Vorhaben die in § 34 Abs. 1 BauGB dargelegten Voraussetzungen seines Einfügens (nach Art und Maß der baulichen Nutzung, nach der Bauweise sowie nach der zu überbauenden Grundstücksfläche) in die Eigenart der näheren Umgebung zu, so ist es, sofern die Erschließung gesichert ist, zulässig. Es besteht ein Anspruch auf die Erteilung der Baugenehmigung. Ein Vorhaben fügt sich dann in die nähere Umgebung ein, wenn es ihrer Eigenart und damit dem Rahmen entspricht, welcher durch die in der Nachbarschaft vorhandenen baulichen Anlagen in Art und Maß der Nutzung gezogen wird. Für die Prüfung der Zulässigkeit eines Einzelhandelsbetriebs im unbeplanten Innenbereich ist entsprechend zu ermitteln, ob und wie bereits Gebäude in der näheren Umgebung für Einzelhandelszwecke genutzt werden (Nutzungsart) und in welchem quantitativen Umfang dies

geschieht (Nutzungsmaß). Ist in einem nicht-einheitlich bebauten Innenbereich oder in seiner näheren Umgebung bereits ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb vorhanden und daher für die Nachbarschaft prägend, kann grundsätzlich auch ein weiterer Einzelhandels-großbetrieb zulässig sein. Ist hingegen kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb ansässig, so werden aller Erfahrung nach von einem dort geplanten Einzelhandelsgroßbetrieb bodenrechtlich beachtliche Spannungen - etwa durch zusätzliche Verkehrsbelastungen, durch Immissionswirkungen auf benachbarte Wohnbebauung oder durch Auswirkungen auf das Stadtbild - in einem nicht mehr zu bewältigenden Maße ausgelöst, so daß keine Genehmigung erfolgen kann (vgl. Kopf, 2001:311, mit Fundstellen). Auch für die Ansiedlung kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe ist die Vorprägung der Nachbarschaft entscheidend. Keine Bedenken etwa bestehen unter den Bedingungen des § 34 Abs. 1 BauGB gegenüber der Ansiedlung nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe, wenn deren vorgesehener Standort innerhalb eines diffus bebauten Innenbereichs insgesamt als geeignet erscheint, etwa deshalb, weil dieser durch Wohngebäude und kleinere Gewerbebetriebe geprägt ist und dort ein Nahversorgungsdefizit vorliegt, zu dessen Abhilfe der fragliche Betrieb einen Beitrag leisten kann.

- Gleichfalls ist eine Baugenehmigung zu erteilen, wenn nach § 34 Abs. 2 BauGB die Eigenart der näheren Umgebung des für einen Einzelhandelsbetrieb ins Auge gefaßten Standorts in einem unbeplanten Innenbereich einem der in der Baunutzungsverordnung beschriebenen Baugebiete entspricht und der fragliche Betrieb in diesem zulässig wäre: Die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art beurteilt sich dann nämlich nach den für den erkannten Baugebietstyp zutreffenden Bestimmungen. Dabei kann beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen (Prägung der Eigenart der näheren Umgebung durch entsprechende Bauwerke) auch ein faktisches Kerngebiet oder ein faktisches Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel angenommen werden, so daß auch in diesem Fall eine Zulässigkeit für großflächige Einzelhandelsbetriebe bestehen kann (vgl. Kopf, 2001:299-302). Auf ein „Einfügen“ des Vorhabens kommt es dann nicht mehr an.

Wird auf die Existenz eines faktischen Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel erkannt, so ist besonders erwähnenswert, daß dann im Hinblick auf die Feststellung der Zulässigkeit keine besonderen Festsetzungen abgeleitet werden können, die aus einer eventuellen besonderen Zusammensetzung des vorhandenen Einzelhandelsbestandes resultieren, etwa aus einer Agglomeration mehrerer großflächiger Möbelhäuser, welche dann nur das Hinzutreten weiterer Möbelhäuser, nicht aber anders gearteter Einzelhandelsbetriebe zulassen würde. Vielmehr kann nur auf den allgemeinen Fall eines Sondergebiets für großflächige Einzelhandelsbetriebe verwiesen werden, „in dem alle Betriebe zulässig sind, die sich in der Variationsbreite des § 11 Abs. 3 BauNVO bewegen“ (Kopf, 2001:301); im angeführten Beispiel träfe das etwa auch auf einen großflächigen Baumarkt oder auf einen Fachmarkt für Unterhaltungselektronik zu. Weil also Zulässigkeitsdifferenzierungen im Hinblick auf Branche, Sortiment und Verkaufsflächenumfang „Ausfluß einer besonderen planerischen Absicht darstellen würden“ (Kopf, 2001:302), kann der Genehmigung kein faktisches Einzelhandelssondergebiet mit einem spezifischen Festsetzungskanon zugrunde gelegt werden. Im undifferenzierten Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel aber ist jedwede Art des großflächigen Einzelhandels zulässig. Steht dies im Widerspruch zu städtebaulichen Zielsetzungen, welche die Gemeinde verfolgt, so bleibt ihr keine andere Möglichkeit, als einen (Sondergebiets-)Bebauungsplan aufzustellen und mit entsprechenden (besonderen)Festsetzungen solche Ansiedlungen zu verhindern.

Nicht nur aus der ersten, sondern gerade auch aus der zuletzt beschriebenen Konstellation wird deutlich, von welcher Brisanz die (Fort-)Existenz von § 34-Gebieten für eine von der Gemeinde ggf. verfolgte zentrenorientierte Einzelhandelspolitik und deren planerische Umsetzung ist. Wenn also in der Gemeinde unbeplante Innenbereiche bestehen, die entweder einem Kern- oder Sondergebiet entsprechen, oder die bei diffuser Umgebung durch einen vorhandenen Bestand maßstabsetzender Einzelhandelsbetriebe ein Einfügen von weiteren Einzelhandels(groß)betrieben zulassen, kann einzig die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens Schutz gegen unerwünschte Ansiedlungen und damit gegen städtebaulich unerwünschte Entwicklungen gewähren. Um sich Sicherheit über die Existenz von unbeplanten Innenbereichen im Gemeindegebiet und vor allem über deren Gefährdungsgrad für unerwünschte Ansiedlungen zu verschaffen, verbleibt der Gemeinde einzig der Ausweg, diese Gebiete flächendeckend primäranalytisch zu untersuchen. Unterläßt sie dies, so wäre Kuschnerus (1997:45) darin beizupflichten, daß sich die Gemeinde, die auch heute noch „ihre städtebauliche Entwicklung im unbeplanten Innenbereich der (...) ‚Macht des Faktischen‘ überläßt, (...) weitgehend ihrer Verantwortung für eine geordnete städtebauliche Entwicklung“ entzieht.

6.8.5 Zulässigkeit, Festsetzungsmöglichkeiten und Feinsteuerungskapazität im Sondergebiet nach § 11 BauNVO

Auf das Sondergebiet nach § 11 BauNVO ist im fortfolgenden besonders intensiv einzugehen, da es, wie zu zeigen sein wird, für den kommunalen Plangeber das wichtigste rechtsförmliche Instrument für die Steuerung des Ansiedlungsgeschehens von Einzelhandelsbetrieben darstellt.

6.8.5.1 Allgemeine Überlegungen

Mit der dem Plangeber offerierten Möglichkeit, „Sondergebiete“ festsetzen zu können, verläßt die BauNVO die Systematik der in den §§ 2 bis 10 gefassten Baugebietsvorschriften. Bevor auf die mit dem Sondergebiet gegebenen konkreten Steuerungsoptionen für Einzelhandelsnutzungen eingegangen wird, sollen zunächst einige Vorüberlegungen unternommen werden.

6.8.5.1.1 Konkretisierungsbedürftigkeit jenseits des Typenzwangs geht mit weitreichenden Festsetzungsfreiheiten einher

Im Fall des Sonstigen Sondergebiets nach § 11 BauNVO bleibt es im Grundsatz der Gemeinde überlassen, „in besonders weiter Gestaltungsfreiheit die Eigenschaften des festzusetzenden Sondergebiets selbst zu bestimmen“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 1). Im Unterschied zu den typisierten Baugebieten, bei denen der vorfestgelegten allgemeinen Zweckbestimmung eine charakteristische Prägung durch die gleichfalls (grob) fixierte Mischung allgemein und ausnahmsweise zulässiger Nutzungen und Anlagen entspricht, ist das Sonstige Sondergebiet nach § 11 BauNVO sowohl hinsichtlich seiner allgemeinen Zweckbestimmung als auch in Bezug auf die Art der baulichen Nutzung, d.h. nach den allgemein und ausnahmsweise zulässigen Anlagen, konkretisierungsbedürftig (vgl. König/Roeser/Stock, § 10 BauNVO, Rdnr. 1). Insofern ist das Sonstige Sondergebiet gerade kein

für die Praxis inhaltlich vorgefertigter „Planungsbaustein“, sonder es soll als Auffangtatbestand vielmehr „die Gemeinden in die Lage versetzen, Baugebiete auch zur Umsetzung von planerischen Konzeptionen festzusetzen, die sich wesentlich von jenen der ausformulierten Baugebiete abheben und die der Verordnungsgeber deshalb in den §§ 2 bis 10 nicht erfaßt hat“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 1). Es stellt damit für den Plangeber die Ausnahme vom Typenzwang dar, erfordert aber voraussetzend einen Planungssachverhalt, der sich so wesentlich von anderen unterscheidet, daß seiner Regelung die normierten Baugebietstypen nicht gerecht werden können. „Ein wesentlicher Unterschied liegt vor, wenn ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der in den §§ 2 ff. geregelten Gebietstypen zuordnen und deshalb sachgerecht mit einer auf sie gestützten Festsetzung nicht erreichen läßt“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 4, mit Fundstellen). Für die Ansiedlung von Einkaufszentren und großflächigen Einzelhandelsbetrieben hat der Verordnungsgeber den wesentlichen Unterschied und das Erfordernis der Ausweisung eines entsprechenden Sondergebiets mit § 11 Abs. 2 und 3 BauNVO bereits selbst explizit festgestellt und mit „Ladengebiet“ und „Gebieten für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe“ beispielgebend einige Sonstige Sondergebiete nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung namentlich aufgeführt.

6.8.5.1.2 § 11 Abs 3 BauNVO als wichtigste Zulässigkeitsvorschrift für Einzelhandelsvorhaben

Vor diesem Hintergrund ist § 11 Abs. 3 BauNVO als die wichtigste Zulässigkeitsvorschrift - es handelt sich nicht um eine Baugebietsnorm - für großflächige Einzelhandelsvorhaben, genau genommen für die drei Anlagenarten „Einkaufszentren“, „großflächige Einzelhandelsbetriebe“ und „großflächige Handelsbetriebe mit vergleichbaren Auswirkungen“, anzusehen (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 31). Einkaufszentren und Einzelhandelsgroßbetriebe mit Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO erfordern zwingend ein eigens für sie festgesetztes Sondergebiet „Großflächiger Einzelhandel“ o.ä., wenn sie außerhalb von Kerngebieten angesiedelt werden sollen. In allen anderen Baugebietstypen sind sie wegen der im allgemeinen von ihnen ausgehenden nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen unzulässig. Ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb ist allerdings erst dann nach § 11 Abs. 3 BauNVO in der Zulässigkeit seiner Ansiedlung zu beurteilen, wenn diese Auswirkungen nicht nur unwesentlich sind, d.h. das konkrete Vorhaben objektiv geeignet ist, eine Planungserfordernis im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB zu begründen oder auch lediglich die erfolgreiche Durchführung städtebaulicher Maßnahmen in Frage zu stellen (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 60, mit Fundstellen). Es bedarf dabei keines Nachweises des tatsächlichen Eintritts der Auswirkungen, sondern es genügt bereits die Feststellung einer Eintrittsmöglichkeit auf einem gewissen Plausibilitätsniveau (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 61, mit Fundstellen).

6.8.5.1.3 Städtebaulich negative Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsvorhaben nach dem Beispielkatalog von § 11 Abs 3 BauNVO

Nachfolgend soll auf diese nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe inhaltlich kurz eingegangen werden (vgl. zu den materiellen Hintergründen auch Kapitel 4.3, 5.1 und 6.4), weil damit instruktive Überlegungen im Hinblick auf die städtebauliche Begründung der Ausweisung eines Sondergebiets für großflächige

Einzelhandelsbetriebe, zumal in restriktiven Festsetzungsvarianten, einhergehen und Hinweise für die Gestaltung der besonderen Festsetzungen gewonnen werden können. Außerdem werden damit wichtige Zielsetzungen thematisiert, die in Einzelhandelszentrenkonzepten inhaltlich aufgegriffen und auch zu deren Begründung angeführt werden können:

In § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO werden die wichtigsten nachteiligen Auswirkungen von Einzelhandelsgroßbetrieben in einem Beispielkatalog aufgeführt, wobei zu unterstreichen ist, daß bereits nachteilige Auswirkungen auf nur einen dieser Belange zur Unzulässigkeit des Vorhabens außerhalb von Kern- und Sondergebieten führt (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 57). Im Rahmen der Zulässigkeitsuntersuchung ist insbesondere darauf einzugehen, ob und wie weit sich die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs unter den dort genannten Aspekten auf die Bodennutzung auswirken kann, aber es sind darüber hinaus auch sonstige Belange im Sinne des § 1 Abs. 5 BauGB zu berücksichtigen sowie „bestehende Pläne und ihre Verwirklichung, oder (...) die Vereinbarkeit mit planerisch noch nicht verfestigten städtebaulichen Entwicklungsabsichten der Gemeinde“ (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 66).

Als typische Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe werden in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO die folgenden explizit angesprochen (vgl. dazu König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 67-73):

- Mit „schädlichen Umwelteinwirkungen“ sind in der praktischen Bedeutung im wesentlichen die Belastungen der Nachbarschaft eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs durch Lärm und Abgase gemeint, die von dem darauf gerichteten Autoverkehr und von der Anlage selbst ausgehen. Die Auswirkungen sind bereits dann als nicht unwesentlich anzusehen, wenn eine auch nur geringe Erhöhung des Verkehrslärms vorliegt.
- Mit der „infrastrukturellen Ausstattung“ sind die möglicherweise berührten öffentlichen Anlagen und Einrichtungen der Ansiedlungsgemeinde angesprochen, worunter weniger die - an anderer Stelle noch eigens angesprochene (s.u.) - Verkehrsinfrastruktur fällt, als Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung (vor allem Zu- und Abwasser, Energie, Wärme, Abfall), die schadlos zu gewährleisten ist.
- Auswirkungen auf den „Verkehr“ ergeben sich in vielfältiger Hinsicht durch den in der Regel mengenmäßig erheblichen zielgerichteten Kunden- und Lieferverkehr, sowohl objekt- als auch funktionsorientiert. Bei den objektorientierten Auswirkungen steht die Verkehrsinfrastruktur an sich im Mittelpunkt des Interesses (z.B. Bau- und Ausbau von Straßen, Einrichtung eines ÖPNV-Anschlusses), während bei der funktionalen Betrachtungsweise die (systemischen) Auswirkungen auf den Verkehrsfluß bzw. das Verkehrsaufkommen (z.B. Verkehrsbehinderungen durch Überlastung von Straßen, Gefahr von Schleichwegverkehr durch störungssensible Wohngebiete) relevant sind. In beiden Fällen ist nicht nur das Nahumfeld des fraglichen Einzelhandelsstandorts zu betrachten, sondern auch der größere Netzzusammenhang. Neben dem fließenden Verkehr ist auch der ruhende Verkehr beachtlich, denn er löst einen massiven Parkflächenbedarf aus.
- Die „Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich des Einzelhandelsbetriebs“ kann insofern im städtebaulichen Sinne negativ berührt werden, „als die wirtschaftliche Existenz kleiner Einzelhandelsbetriebe, die für die Bevölkerung leicht zu Fuß zu erreichen sind, infolge der Ansiedlung des Großbetriebs an städtebaulich nicht integrierten Standorten bedroht wird und deshalb eine bedarfsgerechte wohnungsnaher Versorgung nicht mehr gewährleistet ist. Es wäre mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nicht vereinbar, wenn die Nahversorgung der Bevölkerung durch städtebaulich nicht integrierte, nur mit dem Auto erreichbare neue Einzelhandelsstandorte gefährdet würde“ (Kö-

nig/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 70). Eine Operationalisierung der Versorgungsgefährdung kann durch die (prognostische) Feststellung des drohenden Kaufkraftabflusses erfolgen, seine Höhe ein Indiz für den Gefährdungsgrad der bestehenden Versorgungsstruktur und daher für die Stärke dieser städtebaulich negativen Auswirkung sein. Für die Ermittlung ist in der Regel eine eigenständige fachlich fundierte Untersuchung notwendig. Nicht zuletzt gab das planerische Ziel der Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung den maßgeblichen Anlaß für den Verordnungsgeber, mit dem damals neuen § 11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen der Novelle von 1977 eine eigene, restriktive Zulässigkeitsvorschrift für großflächige Einzelhandelsbetriebe einzuführen. Dies war die Reaktion auf die Erkenntnis, daß sich - gerade auch großflächige - Einzelhandelsbetriebe offensichtlich bevorzugt in Gewerbe- und Industriegebieten angesiedelt haben, welche ihrer Natur nach überwiegend fernab der Wohngebiete situiert sind; gerade solche peripheren Einzelhandels-Agglomerationen werden aufgrund ihrer Entzugseffekte gegenüber der etablierten kleinteiligen und wohnungsnahen Versorgungsstruktur aber als „städtebaulich besonders problematisch“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 32) eingeschätzt.

- Damit in engem Zusammenhang steht auch die Gefährdung der „Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“, denn hier wird die Zentrenstruktur in der Ansiedlungsgemeinde, aber auch diejenige in anderen Gemeinden im Einzugsbereich des fraglichen Einzelhandelsbetriebs angesprochen. Und zwar gleichermaßen soweit sie bereits besteht, als auch soweit sie erst verbindlich - z.B. in einem Siedlungsstrukturmodell, das der vorbereitenden Bauleitplanung zugrunde gelegt wird - geplant ist. „Ist im Einzelfall die Annahme begründet, daß die Zulassung peripher gelegener Einzelhandelsbetriebe zunehmende Leerstände in den innerstädtischen Einkaufsbereichen hervorruft, würde dies das Zentrenkonzept gefährden“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 71). Die konkrete städtebaulich negative Auswirkung besteht darin, daß dadurch die Attraktivität der Orts- und Stadtteilzentren, denen bis hinab zur untersten Hierarchiestufe Versorgungsfunktionen zugewiesen sind, geschwächt wird; zu deren Stärkung wenden die Gemeinden aber in erheblichem Umfang öffentliche Mittel auf und fokussieren ferner städtebauliche Maßnahmen auf diese Räume.
- Das „Orts- und Landschaftsbild“ kann durch die Lage, Größe und bauliche Gestalt großflächiger Einzelhandelsbetriebe, die in vielen Fällen durch großformatige und ungegliederte Baukörper, Schlichtbauweise und großen Parkflächen gekennzeichnet sind, negativ berührt werden.
- Der angesprochene „Naturhaushalt“ rückt die Belange des Naturschutzes in das Bewusstsein. Es ist leicht ersichtlich, daß durch die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebe, z.B. durch Bodenversiegelung und Störung der Frischluftzirkulation, die einzelnen Naturfaktoren Boden, Wasser, Luft und Klima im einzelnen, aber auch in ihrem Wirkungsgefüge negativ beeinflusst werden können.

Mit den Prüfkriterien des § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO ist gleichsam ein Anforderungskatalog skizziert, der die Gemeinden bei der Ausweisung und Festsetzungsfindung eines Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel leiten kann, wie er auch geeignet ist, mögliche Regelungsinhalte eines Einzelhandelszentrenkonzepts vorzustrukturieren.

6.8.5.1.4 *Keine Restriktion des Planungsanlasses für den Plangeber, aber auch keine Pflicht zur Ausweisung eines Sonstigen Sondergebietes*

Im übrigen ist es für die Aufstellung eines Sondergebiets-Bebauungsplans im Hinblick auf das Gebot der planerischen Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 BauGB unerheblich, ob erst die konkrete Ansiedlungsabsicht eines Einzelhandelsgroßbetriebs der Gemeinde den Anlaß zur Aufstellung des Bebauungsplans gibt; lediglich kommt es darauf an, daß das betreffende Ansiedlungsvorhaben der planerischen Konzeption der Gemeinde entspricht (vgl. Kopf, 2001:191-192). Andererseits ist aber die Gemeinde über § 1 Abs. 3 BauGB hinaus auch keineswegs verpflichtet, ein entsprechendes Sondergebiet auszuweisen, wenn dies ihrer planerischen Konzeption entgegenstehen würde. Sie muß dies selbst dann nicht tun, wenn sie, wie z.B. viele kleinere Gemeinden im ländlichen Raum, gemeindeweit auch über kein Kerngebiet oder ein anderes Einzelhandelssondergebiet verfügt, so daß faktisch keine Einkaufszentren oder großflächigen Einzelhandelsbetriebe unter den Voraussetzungen des § 11 Abs. 3 BauNVO angesiedelt werden können (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 24). Es sind ohnehin bei der Ausweisung von Sondergebieten im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO auch die Ziele der Raumordnung - hier allem voran die Adäquanz des Vorhabens zur Stellung der Gemeinde innerhalb der zentralörtlichen Versorgungshierarchie - zu beachten.

Mit den Regelungen des § 11 Abs. 2 BauNVO wird den Gemeinden also die Möglichkeit gegeben, „planerische Konzeptionen umzusetzen, die von der Baugebietstypik der §§ 2 bis 10 BauNVO nicht erfaßt werden“ (Kopf, 2001:278). Vor diesem Hintergrund schafft § 11 Abs. 3 BauNVO mit dem Gebiet für großflächigen Einzelhandel ein Baugebiet besonderer Art, wobei sich dessen allgemeine Zweckbestimmung aus den möglichen Auswirkungen ergibt, die der Verordnungsgeber in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO beschreibt (während Satz 3 i.V.m. Satz 1 Nr. 2 BauNVO die Prüfungsgrundlage für die allgemeine Zulässigkeit darstellt; vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 24). Unter Anwendung dieser Vorschrift können die Gemeinden sehr individuell zugeschnittene Zulässigkeitsvorschriften für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben oder die planerische Steuerung im Bestand statuieren, es eröffnet sich ihnen damit „die Möglichkeit, Baugebiete wesentlich freier zu modellieren“ (König/Roeser/Stock, § 10 BauNVO, Rdnr. 1).

6.8.5.1.5 *Freiheitsgrade bei der allgemeinen Zweckbestimmung des Sondergebiets*

Zwar benennt § 11 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich einige Beispiele möglicher Sondergebiete; an diesen nicht abschließenden Katalog ist die Gemeinde jedoch nicht gebunden, und selbst, wenn „sie einen Begriff aus diesem Katalog verwendet, ist sie nicht gehindert, ihn anhand der besonderen Zweckbestimmung des Sondergebiets abzuwandeln“ (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:286, mit Fundstellen). Vielmehr steht ihr ganz grundsätzlich ein noch weit darüber hinausgehender Spielraum an Möglichkeiten der Zweckbestimmungs-Normierung offen: Für die Zulässigkeit der Festsetzung eines Sondergebiets kommt es einzig darauf an, daß seine Zweckbestimmung einen wesentlichen Unterschied zu den Zweckbestimmungen der in der BauNVO geregelten Baugebietstypen aufweist (vgl. Kuschnerus, 1997:158). „Ein wesentlicher Unterschied liegt dann vor, wenn ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der in den §§ 2 bis 10 BauNVO geregelten Gebietstypen zuordnen und der sich deshalb sachgerecht auch mit einer auf sie gestützten Festsetzung nicht erreichen läßt“ (Kopf, 2001:279, mit

Fundstellen). So können neben den im Katalog des § 11 Abs. 2 BauNVO u.a. angegebenen Sondergebieten für „Einkaufszentren“ oder „großflächige Handelsbetriebe“ von den Gemeinden (unter Berücksichtigung des in diesen Fällen positiv erfüllten Bestimmtheitsgebots) z.B. auch Sondergebiete mit der allgemeinen Zweckbestimmung „Baumarkt“, „Möbeleinzelhandel“, „Verbrauchermarkt“ oder „Freizeitpark mit Einkaufszentrum“ festgesetzt werden (vgl. etwa Kopf, 2001:280, mit Fundstellen). Immer muß jedoch die allgemeine Zweckbestimmung des Gebiets so eindeutig sein, daß der Bebauungsplan eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewährleisten kann – ohne eindeutige und ausdrückliche Festsetzung der Zweckbestimmung ist ein Bebauungsplan über ein Sondergebiet nichtig (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 13, mit Fundstellen). Bei der näheren Spezifizierung der Zweckbestimmung des Sondergebiets muß die planende Gemeinde allerdings bedenken, daß damit gleichzeitig eine Ausschlusswirkung einhergeht, die den Kreis potentiell zulässiger „sonstiger“ Nutzungen bzw. Vorhaben eingrenzt, weil diese dann der Verwirklichung des - sehr spezifisch angelegten - Bebauungsplans im Wege stehen oder dem angestrebten Gebietscharakter widersprechen würden (vgl. Kopf, 2001:281, mit Fundstellen). Beispielsweise resultiert aus einer Sondergebietsfestsetzung „Möbeleinzelhandel“ eine Ausschlusswirkung für jedweden sonstigen Einzelhandel.

6.8.5.1.6 *Freiheitsgrade bei der Bestimmung der Art der Nutzung*

Bei der Ausweisung eines Sonstigen Sondergebietes ist kumulativ zur Festsetzung der Zweckbestimmung auch die Art der Nutzung festzulegen, d.h. die allgemein zulässigen Anlagen sind zu benennen, ggf. auch die Ausnahmen und mögliche weitere Zulässigkeitsmerkmale (vgl. § 11 Abs. 2 BauNVO; König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16). So ist es nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO auch bei der Ausweisung eines Sondergebiets für Einzelhandelsnutzungen zwingend erforderlich, darin die Art der Nutzung ausdrücklich darzustellen. Dies ist bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten insbesondere deshalb notwendig, weil hierbei nicht automatisch die Bestimmungen der BauNVO in den Bebauungsplan inkorporiert werden, wie dies bei den übrigen Baugebietstypen der Fall ist, für welche die BauNVO jeweils die allgemein zulässigen bzw. auch ausnahmsweise zulässigen Nutzungen katalogartig beschreibt. Bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung von Sonstigen Sondergebieten genießt der Plangeber weitreichende Freiheit und ist gerade nicht an die in der BauNVO in den §§ 2 bis 10 beschriebenen gebietstypenspezifisch zulassungsfähigen Nutzungsarten gebunden. Allein maßgeblich ist § 11 Abs. 2 BauNVO; auf dessen Grundlage können beim Vorliegen städtebaulicher Gründe „welche die Differenzierung zu tragen vermögen, Nutzungsbegriffe der BauNVO abgewandelt oder ‚maßgeschneiderte‘ Arten von Nutzungen geschaffen werden, die in den anderen Baugebieten nicht zulässig wären“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen). Die Darstellung der Art der Nutzung(en), für welche das Sondergebiet ausgewiesen werden soll, muß aber so genau sein, daß sich die allgemein zulässigen Anlagen bzw. Nutzungen, dahingehende Ausnahmen sowie die zur Beurteilung eines Vorhabens notwendigen Zulässigkeitsmerkmale eindeutig daraus ergeben. Der Plan selbst muß es ermöglichen, die konkret zulässigen Vorhaben mit hinreichender Bestimmbarkeit erkennen zu können (vgl. Kopf, 2001:284, mit Fundstellen). Es können nicht nur positive Zulässigkeitsregelungen getroffen werden, sondern auch die Festsetzung unzulässiger Anlagen durch negative Umschreibungen ist gestattet (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen; Kopf, 2001:284, mit Fundstellen). Die Festsetzungen zur Art der Nutzung dürfen allerdings nicht einen Individualfall

beschreiben, sondern bedürfen ein gewisses Maß an Generalisierung und Variationsbreite der zulässigen Anlagen (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 16, mit Fundstellen).

6.8.5.1.7 Weitreichende Möglichkeiten der Feinsteuerung durch unlimitierte besondere Festsetzungen

Über die Freiheitsgrade bei der nominellen Bestimmung der allgemein zulässigen Nutzungen bzw. Anlagen hinaus besitzt der Plangeber im Fall der Ausweisung eines Sonstigen Sondergebiets für den Einzelhandels auch große Freiheiten bei der Gestaltung im Sinne besonderer Festsetzungen. Die Gemeinde ist hier nicht apriorisch auf die Möglichkeiten und Bestimmungen der Feinsteuerung festgelegt und eingeschränkt, die sich für die Differenzierung der typisierten Baugebiete nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO ergeben. Nach § 1 Abs. 3 BauNVO unterliegen Sondergebiete nicht den Restriktionen dieses Differenzierungsinstrumentariums für die typisierten Baugebiet, gleichwohl seine Anwendung aber auch nicht unzulässig ist. Entscheidend ist, daß nach § 1 Abs. 3 BauNVO bei der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten auch weitere besondere Festsetzungen über die Art der zulässigen Nutzungen frei getroffen werden können, so daß eine sehr ausdifferenzierte Gliederung des Baugebiets nach der Art der Nutzung vorgenommen werden kann (vgl. auch Kuschnerus, 1997:161).

So ist der den Gemeinden gesetzte Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Festsetzung der Art der in einem Sonstigen Sondergebiet zulässigen Nutzungen wesentlich weiter gespannt, als es bei der Ausweisung eines Baugebiets nach den §§ 2 bis 9 BauNVO der Fall wäre. Erfolgt dort die Feinsteuerung, d.h. die besonderen Festsetzungen durch die Anwendung der Möglichkeiten der §§ 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO, so geschieht dies beim Einzelhandelssondergebiet nach den Bestimmungen des § 11 BauNVO mit einem wesentlich größeren Freiheitsgrad der Festsetzungsfindung. Solange ein gewisses Maß an Generalisierung erhalten bleibt, d.h. solange nicht ein individuell-konkretes Projekt beschrieben wird und darüber hinaus die Planung auf einer städtebaulichen Begründung fußt, ist die Gemeinde in der Wahl und Begriffswahl ihrer Festsetzungen über die zulässige Art der baulichen Nutzung in Sonstigen Sondergebieten völlig frei (vgl. Kopf, 2001: 285). Sie muß sich dabei auch nicht auf eine bestimmte Art einer baulichen Anlage im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO (Ausschluß von Nutzungsunterarten in den Baugebieten nach §§ 4 bis 9 BauNVO) beziehen.

Es hat sich gezeigt, daß auch die Rechtsprechung bei der Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel „sehr differenzierte Festsetzungen hinsichtlich der Größe der Verkaufsfläche, der zulässigen Sortimente usw.“ (Birk, 1999:157) akzeptiert. Jedoch kommt es immer darauf an, die Ausweisung von Sondergebieten und deren ggf. sehr detaillierte Festsetzungen über die Art der zulässigen baulichen Nutzung mit einer entsprechenden städtebaulichen Begründung zu unterlegen, die aus der dem Bebauungsplan beizufügenden Planbegründung hervorgehen sollte (vgl. Kuschnerus, 1997:159).

Zusammenfassend statuiert der Plangeber bei der Ausweisung eines Einzelhandelssondergebiets die allgemein und ggf. auch die ausnahmsweise zulässigen Anlagen bzw. Nutzungen nach der konkreten Erfordernis der vorliegenden Planungssituation mit einem großen Freiheitsgrad, so daß eine bessere Planungsflexibilität und Feinsteuerungsfähigkeit erzielt werden kann, als im Fall der typisierten Baugebiete.

Insofern kann auch zur Schutzwürdigkeit und Störanfälligkeit von Sonstigen Sondergebieten keine pauschale Aussage getroffen werden, denn diese ergibt sich erst aus dem konkreten

Gebietscharakter des tatsächlich festgesetzten Sondergebiets (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 14).

Aus der Perspektive der Gemeinde, welche die rechtlichen Ansiedlungsverhältnisse für den Einzelhandel neu (und restriktiv) gestalten will, ist es als großer Vorteil anzusehen, daß im Fall der Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten mit den besonderen Festsetzungen detailliert auf den Verkaufsflächenumfang und das Sortiment von Einzelhandelsvorhaben eingegangen werden kann, weil so die mit Abstand wichtigsten Betriebsparameter von Einzelhandelsgeschäften erfaßt werden können. Auf diese Weise kann der Plangeber bei der Ausweisung eines Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel Festsetzungen vornehmen, die nach Art und Umfang jeweils das zulässige Kernsortiment und Randsortiment der Geschäfte bestimmen oder auch eine maximal zulässige Anzahl von Betrieben im Baugebiet vorschreiben (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:286). Von welcher herausragenden Bedeutung entsprechende Festsetzungen für die räumliche Steuerung der örtlichen Einzelhandelsentwicklung sein können, soll anhand des folgenden Exkurses deutlich werden.

6.8.5.2 *Exkurs zur Frage der Sortimente und Randsortimente*

Die entscheidende Determinante für die negativen städtebaulichen Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs ist neben der Verkaufsflächengröße sein Warenangebot (vgl. auch Kapitel 7.5.5). Dessen qualitative Zusammensetzung beeinflusst maßgeblich seine Zentrenrelevanz. Dieses betriebliche Merkmal ist von hoher Praxisbedeutung, weil viele Betreiber von Einzelhandelsgroßbetrieben, insbesondere von Fachmärkten, versuchen, neben ihrem Kernsortiment ganz gezielt auch weitere, vor allem zentrenrelevante Sortimente anzubieten; nicht selten werden solche Sortimente bei der Beantragung der Baugenehmigung auch als Randsortiment verklausuliert, die angeblich in einem branchenüblichen Verbund zum Hauptsortiment stünden und selbst nicht zentrenrelevant seien, um eine atypische Fallgestaltung und damit die Zulässigkeit des Betriebs auch außerhalb von Kern- und Sondergebieten erwirken zu können (vgl. Kopf, 2001:87).

Am empirischen Beispiel einer 1997 durchgeführten Erhebung (vgl. Sachs 1997) der in Freiburger Bau- und Heimwerkermärkten sowie Gartencentern angebotenen Sortimente wird mit Tabelle 6-1 deutlich, in welcher Vielfalt in der Handelspraxis Randsortimente - teils auch völlig branchenfremd und untypisch - neben dem Hauptsortiment entwickelt und vertrieben werden. Aber nicht nur Bau- und Heimwerkermärkte oder Gartencenter neigen dazu, neben ihrem Kernsortiment zunehmend auch weitere Randsortimente anzubieten, sondern dies ist ein Phänomen, was allgemein bei Einzelhandelsbetrieben, großflächigen wie kleinflächigen, immer stärker festzustellen ist. Dies reicht unter Umständen bis hin zur weitgehenden Transformation des ursprünglichen Betriebstyps, etwa in Richtung von Verbrauchermärkten oder sortimentsgemischten Fachmärkten. Die besondere Problematik besteht darin, daß gerade die Randsortimente häufig als zentrenrelevant anzusehen sind und zugleich in siedlungsräumlich peripherer Standortlage angeboten werden: Im Hinblick auf das Ziel einer wohnungsnahen Versorgungsstruktur kann dann der damit verbundene Kaufkraftabzug in eine städtebaulich relevante Negativwirkung umschlagen. „Bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben können Randsortimente innerhalb der Verkaufsflächen leicht Größen von (nicht großflächigen) Fachmärkten erreichen“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:299). Im Bereich des großflächigen Einzelhandels realisieren die Anbieter nach ihren Betriebskonzepten üblicherweise Randsortimente auf ca. 20 bis 30 % der Verkaufsfläche (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:300). Die

Randsortimente begründen aus Nachfragersicht häufig zu einem wesentlichen Anteil die Attraktivität eines Einkaufsangebots und tragen, gemessen an ihrem Flächenanteil, normalerweise überproportional zum Betriebsumsatz bei. Häufig ist das Randsortiment sogar das tragende „Standbein des Unternehmens, weil (...) sich das Geschäft nur durch den Verkauf des Kernsortiments gar nicht tragen würde“ (Kopf, 2001:87, mit Fundstellen). Insofern hat der „(nicht nur großflächige) Einzelhandel (...) ein besonderes Interesse an den die Hauptsortimente ergänzenden Randsortimenten“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:299).

Tabelle 6-1: Durch Begehung festgestellte Randsortimente in Freiburger Bau- und Heimwerkemärkten sowie Gartencentern 1997

Name	Hauptsortiment	Randsortiment
Bauhaus	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Geschenkartikel, Blumen, Fahrräder, Beleuchtungskörper
Praktiker	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Süßwaren, Unterhaltungselektronik, Schreibwaren, Möbel, Geschenkartikel, Blumen, Bel.-körper, Teppiche
Obi	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Geschenkartikel, Blumen, Fahrräder, Bel.-körper, Teppiche, Möbel
Stinnes	Bau- u. Heimwerkerzubeh.	Süßwaren, Möbel, Blumen, Teppiche, Bel.-körper
Veaser	Bau- u. Heimwerkerbedarf	Keine
Raiffeisen 1	Gartenbedarf	Zooartikel, Tiere u. Tiernahrung, Arbeitsbekleidung, Reformwaren
Raiffeisen 2	Gartenbedarf	w.o.
Gartencenter Kromer	Gartenbedarf	Geschenkartikel
Raab Karcher	Fliesen	allg. Heimwerkerbedarf
Götz & Moritz	Fliesen	Badeeinrichtung
Rempp Autoteile und Camping	KFZ und Campingzubehör	Keine

Quelle: Sachs, 1997:29.

In Tabelle 6-2 wird für die in der Regel sehr großflächigen Möbel-, Bau- und Gartenmärkte einerseits aufgezeigt, welche unter den heute in der Regel von diesen Betrieben geführten Randsortimenten typisch bzw. untypisch für das jeweilige Kernsortiment sind und andererseits wird herausgestrichen, welche Randsortimente unter normalen Umständen als zentrenrelevant oder nicht-zentrenrelevant anzusehen sind.

Tabelle 6-2: Randsortimente ausgewählter großflächiger Einzelhandelsbetriebe

Angebote	Kriterien	Zentrenrelevant	Nicht-zentrenrelevant
Möbelmarkt	Möbeltypisches Randsortiment	Glas/Porzellan/Keramik, Geschenkartikel, Bettwaren;	Teppiche, Bodenbeläge, Wohnleuchten, Weiße Ware;
	Nicht-möbeltypisches Randsortiment	Braune Ware, Lebensmittel;	Farben, Lacke, Tapeten, Fliesen, Sanitär, Keramik, Pflanzen;
Baumarkt	Baumarkttypisches Randsortiment	Geschenkartikel, Haushaltswaren, Glas/Porzellan/Keramik	Teppiche, Bodenbeläge;
	Nicht-baumarkttypisches Randsortiment	Braune Ware, Fahrräder, Kfz-Zubehör;	Wohnleuchten, Weiße Ware, Möbel;
Gartencenter	Gartencentertypische Randsortimente	Glas/Porzellan/Keramik, Geschenkartikel;	--
	Nicht-gartencenter-typische Randsortimente	Zoologischer Bedarf, lebende Tiere;	--

Quelle: Vogels/Holl/Birk, 1998:300.

So sind beispielsweise die nicht selten in Möbelmärkten anzutreffenden Sortimente „Braune Ware“ und „Lebensmittel“ nicht nur untypisch für deren Hauptsortiment, sondern zugleich auch zentrenrelevant. Für die planende Gemeinde kommt es deshalb darauf an, bei der Festsetzungsfindung für den aufzustellenden Sondergebiets-Bebauungsplan mit großer Aufmerksamkeit gerade auf die Begrenzung solcher zentrenrelevanten Randsortimente abzustellen.

Nach der sich mittlerweile herauskristallisierenden Planungsmeinung ist bei den Randsortimenten im Falle von Einzelhandelsansiedlungen außerhalb der Zentren, bezogen auf deren Gesamtverkaufsfläche, lediglich „ein Anteil von maximal 5-10 % bei Neuansiedlungen noch tolerierbar“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:300), wenn dabei zugleich die Grenze der Großflächigkeit nicht überschritten wird. Schließlich können Randsortimente ihrer Definition nach grundsätzlich nur solche Warenangebote sein, die zwar „zusammen mit anderen Hauptsortimenten verkauft werden, dabei aber von untergeordneter Bedeutung“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:299) sind, d.h. im Hinblick auf die in Anspruch genommene Verkaufsfläche und insbesondere bezüglich ihres Beitrags zum Umsatz „keine ins Gewicht fallende Bedeutung“ (Kopf, 2001:89) haben dürfen. Obwohl dafür keine allgemeingültigen Grenzwerte existieren, sieht die Planungsmeinung bei den für das Kernsortiment typischen und zugleich zentrenrelevanten Randsortimenten einen noch engeren Rahmen der Verträglichkeit gezogen (vgl. Tabelle 6-3), der bei maximal 400 qm Verkaufsfläche je Sortiment bzw. in der Gesamtheit der zentrenrelevanten Randsortimente bei maximal 5 % der Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens seine Grenze findet.

Tabelle 6-3: GMA-Vorschlag Verkaufsflächenabgrenzung für Randsortimente

Angebote	Kriterien	Zentrenrelevanz	
		Zentrenrelevant	nicht-zentrenrelevant
Großflächiger Einzelhandelsbetrieb	Typisches Randsortiment	Maximal 400 qm je Sortiment und maximal in der Gesamtheit bis zu 5 % der Gesamtverkaufsfläche	Maximal 700 qm je Sortiment und maximal in der Gesamtheit bis zu 10 % der Gesamtverkaufsfläche
	Nicht-typisches Randsortiment	Kein Randsortiment gestattet	Wie oben

Quelle: Eigene Darstellung nach Vogels/Holl/Birk, 1998:301.

Dies steht im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung, wonach zwar durch die Verbundwirkungen und Warenverwandtschaft von Kern- und Randsortiment eine Wechselbeziehung zwischen beiden besteht, zugleich aber das Randsortiment lediglich ergänzend, d.h. quantitativ deutlich untergeordnet zu einem spezifischen Kernsortiment hinzutritt (vgl. Kopf, 2001:88, mit Fundstellen). Insofern kann es auch kein zentrenrelevantes Randsortiment geben, welches untypisch für das Kernsortiment ist (vgl. Tabelle 6-3). Beispielsweise wurde in einer jüngeren Entscheidung des OVG NW im Fall eines insgesamt 450 qm Verkaufsfläche umfassenden „Bettenfachmarktes“ mit dem Hauptsortiment „Schlafmöbel, Betten, Matratzen und Rahmen“ der Umfang eines 80 qm der Geschäftsfläche (18 %) einnehmenden Randsortiments „Bettwäsche und Frottierwaren“ als zu groß und daher als unzulässig angesehen, mit dem Argument, im Umfang und in der Wichtigkeit können von einer deutlichen Unterordnung unter das Hauptsortiment keine Rede mehr sein (vgl. OVG NW, Urteil vom 22.06.1998).

6.8.5.3 *Festsetzungen bezüglich des Verkaufsflächenumfangs*

Im Fall der Ausweisung eines Einzelhandelssondergebiets kann bei gegebener städtebaulicher Begründung zur Feinsteuerung der nach der Art der baulichen Nutzung zulässigen Anlagen eine höchstzulässige Verkaufsfläche festgesetzt werden, die sich entweder auf das gesamte Sondergebiet bezieht, oder aber auf die einzelnen Betriebe (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 25, mit Fundstellen). Es ist zum einen in Literatur und Rechtsprechung unbestritten, daß das quantitative Merkmal des Verkaufsflächenumfangs eines Einzelhandelsbetriebs (gepaart mit dem spezifischen Warenangebot) die wichtigste Determinante seiner potentiellen städtebaulich relevanten Auswirkungen ist; zum anderen ist ebenso unbestritten, daß aus diesem Grund auch in der baurechtlichen Zulässigkeitsbetrachtung auf das Kriterium der Verkaufsfläche und nicht etwa auf die Geschoßfläche oder Grundfläche von Vorhaben einzugehen ist (vgl. Kopf, 2001:48, mit Fundstellen). Weil in der Vielfalt der möglichen baulichen Anlagenentwürfe sowie der Einzelhandelsbetriebstypen kein bestimmtes, fixiertes Verhältnis zwischen Grund- bzw. Geschoßfläche und Verkaufsfläche besteht, sagen die beiden erstgenannten über die tatsächliche Verkaufsfläche und damit über die möglichen städtebaulich negativen Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens nichts aus (vgl. Kopf, 2001:48). Festsetzungen in Bebauungsplänen, die der Größenlimitation der zulässigen Einzelhandelsvorhaben dienen sollen, müssen sich daher explizit auf die Verkaufsfläche beziehen. Angesichts der Absenz einer Legaldefinition des Verkaufsflächenbegriffs in der BauNVO oblag es Rechtsprechung und Literatur, eine Begriffsbestimmung herauszubilden. Danach ist unter Verkaufsfläche der Teil der Geschäftsfläche zu verstehen, „auf dem üblicherweise Verkäufe abgewickelt werden. Hierzu zählen die Kassenzone, Gänge, Schaufenster, Stellflächen für Einrichtungsgegenstände, die sich innerhalb der Verkaufsräume befindenden Treppen und Aufzüge, jedoch nicht die Verkehrsflächen außerhalb des absperrbaren Bereichs“ (Kopf, 2001:49, mit Fundstellen). Auch Flächen der integrierten Lagerhaltung, die neben der Lagerhaltung auch dem Verkauf dienen und daher dem Kunden zugänglich sind, sind der Verkaufsfläche zuzurechnen (vgl. Kopf, 2001:49, mit Fundstellen).

Was die Zulässigkeitsbeurteilung von Einzelhandelsvorhaben angeht, so wurde lange Zeit bei der Prüfung des Großflächigkeitskriteriums davon ausgegangen, daß die Verkaufsfläche in der Regel zwei Drittel der Geschoßfläche eines Einzelhandelsvorhabens einnimmt, während die Verwaltungsgerichtssprechung nach Kopf (2001:50, mit Fundstellen) in jüngster Vergangenheit nunmehr immer stärker dazu übergeht, dieses Verhältnis bei drei Vierteln anzusetzen, weil die Belieferung des Einzelhandels immer stärker nach dem Just-In-Time-Prinzip erfolgt und der Lagerflächenbedarf daher sinkt.

Vor diesem Hintergrund wird in Rechtsprechung und Literatur übereinstimmend die Auffassung vertreten, daß bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung in Sondergebieten nach § 11 Abs. 2 BauNVO auch eine höchstzulässige Verkaufsfläche bestimmt werden kann, selbst ohne Bindung an einen vorgegebenen Anlagentyp (vgl. Kopf, 2001:286 und 287, mit Fundstellen). Innerhalb der sich aus § 1 Abs. 3 und Abs. 6 BauGB ergebenden Grenzen darf die Gemeinde den im Sondergebiet anzusiedelnden Betrieben nach Quadratmetern die jeweils maximal zulässige Verkaufsfläche frei vorgeben (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:286, mit Fundstellen). Die Rechtsprechung faßt den Verkaufsflächenumfang als eine Determinante der Art der Nutzung, nicht des Maßes der Nutzung auf. Das Merkmal der (maximal erlaubten) Verkaufsfläche als Grundlage differenzierter Festsetzung in einem Bebauungsplan ist auch geeignet, weil sie die Anforderungen an die begriffliche Bestimmtheit der damit zu qualifizie-

renden zulässigen oder nicht-zulässigen Bauvorhaben erfüllt (vgl. Müller, 1995:159, mit Fundstellen). So kann der Plangeber beispielsweise bestimmen, daß in einem Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel nur Einzelhandelsbetriebe mit einer maximalen Verkaufsfläche von bis zu 1.500 qm errichtet werden dürfen, um an geeigneter Stelle ein Versorgungszentrum aus größeren Discountern und Supermärkten sowie aus kleineren Fachmärkten entstehen zu lassen.

Hinausgehend über die Festsetzung von Verkaufsflächenobergrenzen für die einzelnen Vorhaben, die im Plangebiet zulässig sein sollen, kann nach herrschender Rechtsprechung bei Sondergebieten auch eine Gesamtverkaufsfläche für das Baugebiet festgesetzt werden, die nicht überschritten werden darf, wenn das städtebauliche Erfordernis dafür besteht (vgl. Kopf, 2001:288, mit Fundstellen). Daran entzündet sich allerdings fachliche Kritik in Bezug auf das Bestimmtheitsgebot, weil sich die Beurteilung der Zulässigkeit eines um Baugenehmigung nachsuchenden Vorhabens dann nicht mehr unmittelbar nach den Festsetzungen des betreffenden Bebauungsplanes richtet, sondern primär danach, wie weit das gestattete Gesamtverkaufsflächenvolumen von bereits ansässigen Betrieben ausgeschöpft ist (vgl. Kopf, 2001:289). Zusätzlich wird auf diese Weise der Aufsiedlungsprozeß des Baugebiets unnötigerweise einem „Windhundprinzip“ und daher einem Investorenwettrennen unterworfen, dessen Ergebnis kaum vorhersehbar ist und aus diesem Grund auch nur schwer der gemeindlichen Planungsabsicht entsprechen bzw. von dieser antizipativ bedacht werden kann. Diesen Schwierigkeiten kann der Plangeber aber von vornherein aus dem Weg gehen, wenn er Festsetzungen über Verkaufsflächenobergrenzen immer auf die einzelnen Vorhaben bezieht, die im Baugebiet zulässig sein sollen. Ergibt sich ein Verkaufsflächenmaximum nicht alleine schon aus der Größe des Baugebiets und dem Maß der zulässigen Nutzung, so kann zusätzlich immer noch eine Festsetzung der zulässigen Gesamtverkaufsfläche im Baugebiet erfolgen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch die Festsetzung einer Mindestverkaufsfläche für die einzelnen Betriebe möglich ist (vgl. Kopf, 2001:289, mit Fundstellen).

Soll ein Einkaufszentrum angesiedelt und ein entsprechendes Sondergebiet ausgewiesen werden, so sollte die Gemeinde wegen der Offenheit des Einkaufszentrenbegriffs grundsätzlich nähere Bestimmungen über die zulässigen Haupt- (Einzelhandelsbetriebe) und Nebennutzungsarten (andere Nutzungsarten, die in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Einzelhandelsangebot, dem Einkaufsvorgang oder der Betriebsorganisation stehen, etwa Gastronomie-, Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe oder Büroräume) formulieren, was Aussagen zur maximal zulässigen Verkaufsfläche einzelner Betriebe einschließen sollte (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 50).

6.8.5.4 *Festsetzungen bezüglich des Sortiments und Differenzierung von Kern- und Randsortimenten*

Immer klarer zeigt sich in der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte, daß „die Art des Warenangebots im Handel fraglos von großer städtebaulicher Bedeutung“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 25, mit Fundstellen) und die Beschränkung des zulässigen Warensortiments im Sondergebiet nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich und rechtlich zulässig ist (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 25, mit Fundstellen). Erst aus der Branche und dem Warensortiment ergibt sich die spezielle Art eines Einzelhandelsbetriebs, die kausal für sein Auswirkungspotential ist (vgl. König/Roeser/Stock,

§ 11 BauNVO, Rdnr. 62). Rechtsprechung und Literatur sind sich nach Kopf (2001:290, mit Fundstellen) einig, daß der Plangeber die Spezifizierung der in Sondergebieten zulässigen Nutzungsarten nicht nur über die Festsetzung von Branchen, sondern auch von einzelnen Sortimenten vornehmen darf. In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, daß in Sondergebieten Beschränkungen auf bestimmte Einzelhandelsbranchen festgesetzt werden dürfen und auch eine über die Branchenfestsetzungen noch hinausgehende Festsetzungsflexibilität rechtlich gedeckt ist (vgl. Müller, 1995:157, mit Fundstellen). Mittlerweile wird eine Branchenbindung bei der Ausweisung von Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel von der Rechtsprechung sogar nicht nur als dringend notwendige Planungspraxis empfunden und empfohlen, sondern es kann „von einer gefestigten Rechtsprechung dahingehend gesprochen werden (...), daß aus städtebaulichen Gründen im Textteil eines Bebauungsplanes zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB) und der Innenstadtentwicklung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BauGB) bestimmte Sortimente (positiv) festzulegen oder (negativ) auszuschließen sind“ (Müller, 1995:158). So kann die Gemeinde beispielsweise Einzelhandelsbetriebe mit bestimmten, angesichts einer ggf. peripheren räumlichen Lage des auszuweisenden Sondergebiets als zentrenrelevant anzusehenden Sortimenten dezidiert von einer dortigen Ansiedlung ausschließen. Zu diesem Zwecke können umfangreiche Listen über gestattungsfähige (positive Festsetzung) und/oder unzulässige (negative Festsetzung) Sortimente eingesetzt werden. Es existieren verschiedene beispielhafte Vorschläge von Sortimentslisten (z.B. sog. „Kölner Liste“ für die sortimentsmäßige Limitation des Warenangebots von Bau- und Heimwerkermärkten, oder „Ulmer Liste“, „Bielefelder Liste“, „Freiburger Liste“ sowie Sortimentsliste des Einzelhandelserlasses NW für den Allgemeinfall der Qualifizierung von Sortimenten nach ihrer Zentrenrelevanz), an denen sich der Plangeber bei der Aufstellung seiner Bebauungspläne orientieren kann. Die in solchen Katalogen vorgenommene Kategorisierung der einzelnen Warengruppen nach dem Grad ihrer Zentrenrelevanz kann aber nicht blindlings auf den konkreten Einzelfall übertragen werden, sondern die jeweilige tatsächliche städtebauliche Situation in ihrer spezifischen Sensibilität gegenüber neuen Einzelhandelsansiedlungen muß den Ausschlag für die Wahl der Sortimentsfestsetzungen geben. Keineswegs muß z.B. die zunächst als wirtschaftliche Folge anzusehende Umorientierung von Kaufkraftströmen zugunsten des neuen Angebots zwangsläufig immer in einen auch städtebaulich relevanten Kaufkraftabzug, d.h. in eine negative städtebauliche oder raumordnerische Auswirkung im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO umschlagen. Dies ist aber unzweifelhaft dann der Fall, wenn Einzelhandelsbetriebe in der Nachbargemeinde (raumordenrisches Kriterium) oder in den zentralen Versorgungsbereichen der eigenen Gemeinde (städtebauliches Kriterium) „in beträchtlichem Umfang ihr Angebot einschränken oder gar schließen müssen und damit eine Verödung“ (Kopf, 2001:207, mit Fundstellen) der Zentren einhergeht.

Grundsätzlich sind diejenigen Sortimente als zentrenrelevant anzusehen, welche geeignet sind, die verbrauchernahe Versorgung zu gefährden. Mit dem Blick auf das Argument der Bedarfsfristigkeit ist die Zentrenrelevanz bei Sortimenten „des kurzfristigen und wohl auch des mittelfristigen Bedarfs (...) weitaus höher, als bei Waren des längerfristigen Bedarfs, weil diese in besonderer Weise der verbrauchernahen Versorgung dienen“ (Kopf, 2001:92, mit Fundstellen). Für die Deckung des kurzfristigen Bedarfs bzw. für das Angebot an Lebensmittelgeschäften wird nach wie vor die Forderung erhoben, daß die Bevölkerung eine entsprechende Versorgungsmöglichkeit innerhalb von 10 Gehminuten erreichen kann (vgl. Kopf, 2001:76; vgl. auch Kapitel 4.3.3, 5.1 und 7.5.3). Diese Grundgedanken beherrschen auch die Kategorisierung der einzelnen Sortimente in den oben angesprochenen, von der Planungspra-

xis entwickelten Sortimentslisten, die jedoch graduell voneinander abweichen. Im Einzelfall des konkreten Planvorhabens bzw. des konkreten Baugenehmigungsverfahrens ist aber für den potentiell mit negativen städtebaulichen Auswirkungen einhergehenden Aspekt des Kaufkraftabflusses zu prüfen, ob er ein Ausmaß erreicht, in dem tatsächlich ein Umschlagen in negative städtebauliche Wirkungen zu befürchten ist. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (vgl. Urteil vom 05.09.1997:13) ging im Fall der Ansiedlung eines SB-Schuhmarktes mit städtebaulich nicht-integriertem Standort davon aus, daß dies bei einem Abfluß in einer Größenordnung von 10 % des Umsatzes aus dem betroffenen zentralen Versorgungsbereich der Fall ist. Dennoch kann eine Beurteilung, wann unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art vorliegen, nur im konkreten Einzelfall stattfinden; dazu wird im Regelfall eine fachgutachterliche Stellungnahme notwendig sein. Dessen ungeachtet ist allerdings von einer hohen indiziellen (Schwellenwert-)Bedeutung eines Umsatzabflusses von mehr als 10 % des bisherigen Umsatzes aus dem jeweils betroffenen Zentrum dafür auszugehen, daß ein Umschlagen wirtschaftlicher Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens in negative städtebauliche Auswirkungen gewichtiger Art zu befürchten steht (vgl. auch Kopf, 2001:208, mit Fundstellen). Dies gilt gleichermaßen für einen branchenspezifischen Kaufkraftabflusses (aus einzelnen innerstädtischen Leitsortimenten) in dieser Höhe, wie auch für einen globalen Kaufkraftabfluß, der sich auf den Umsatz des gesamten innenstadtrelevanten Einzelhandels bezieht (vgl. Kopf, 2001:209). Eine genauere Prüfung der Möglichkeit, daß negative Auswirkungen auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche sowie auf die mittelständische Struktur der Wirtschaft im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB eintreten können und damit eine Gefährdung der verbrauchernahen Versorgung besteht, wird für die Gemeinde dann obligatorisch. Diese Prüfung ist aber, wie dargestellt, ergebnisoffen. Die gewonnenen Erkenntnisse begründen dann die Sortimentsfestsetzungen des Einzelhandels-Sondergebiets.

Unbedenklich ist auch die größenmäßige Festsetzung einzelner Branchen oder Sortimente (vgl. auch Kapitel 7.5.7.5), also die Kombination von Festsetzungen bezüglich der branchen- bzw. sortimentsmäßigen Qualifizierung der Verkaufsflächen einerseits und von quantitativen Festsetzungen des maximal gestattungsfähigen Verkaufsflächenumfangs andererseits.

Darüber hinaus können durch entsprechende Festsetzungen auch einzelne Sortimente als Haupt- oder Randsortimente qualifiziert und in ein bestimmtes, maximal zulässiges Größenverhältnis zueinander gesetzt werden, welches von den ansiedlungswilligen Betrieben nicht überschritten werden darf (vgl. auch Kapitel 7.5.5). Eine solche Festsetzung könnte etwa lauten, daß auf maximal 15 % der Verkaufsfläche eines Einzelhandelsbetriebs Randsortimente angeboten werden dürfen, während die verbleibenden 85 % dem Hauptsortiment vorbehalten bleiben müssen. Genauso können die zulässigen Kern- und Randsortimente auch flächenmäßig mit absoluten Quadratmeterangaben festgesetzt werden. „Eine Differenzierung in einzelne Randsortimente mit genauer qm-Angabe ist rechtlich zulässig“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:301). Dann könnte die Festsetzung beispielsweise für ein Möbelhaus folgendermaßen vorgenommen werden: ‚Zulässig im Sondergebiet ‚Möbelhaus‘ ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb für Möbel mit einer Gesamtverkaufsfläche von 20.000 qm. Zentrenrelevante Randsortimente nach Vorgabe der anliegenden Sortimentsliste sind innerhalb der höchstzulässigen Verkaufsfläche bis zu einer Größe von 1.000 qm zulässig‘ (vgl. dazu auch Vogels/Holl/Birk, 1998:302).

6.8.5.5 *Problem der begrifflichen Eindeutigkeit von Branchen- und Sortimentsfestsetzungen – Bestimmtheit textlicher Festsetzungen*

Wie jeder andere Bebauungsplan auch, ist ein Sondergebiets-Bebauungsplan eine Planurkunde, welche grundsätzlich in ihren zeichnerischen und textlichen Darstellungen über eine hinreichende Lesbarkeit sowie Bestimmtheit des Regelungsinhalts verfügen muß (vgl. Kuschnerus, 1997:215). Festsetzungen in Bebauungsplänen müssen dem Gebot der Normenklarheit, d.h. dem aus Artikel 20 des Grundgesetzes hervorgehenden Bestimmtheitsgrundsatz von Rechtsnormen gerecht werden; ihre Anwendbarkeit muß hinreichend vorhersehbar sein (vgl. Kopf, 2001:141, mit Fundstellen).

Grundsätzlich liefert die Verwendung von Planzeichen nach Vorgabe der Planzeichenverordnung für die zeichnerischen Festsetzungen die nötige Bestimmtheit. Gleichwohl kann die Gemeinde in ihrer Planungsarbeit aber auch von den Vorgaben der PlanV abweichen. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es aber noch stärker auf die textlichen Festsetzungen an. Gerade bei Bebauungsplänen, welche eine räumliche Feinsteuerung der Einzelhandelsnutzung zum Ziel haben, ist aufgrund der gewünschten branchen- und/oder sortimentsabhängigen Zulässigkeitsaussagen die Bestimmtheit der notwendigen textlichen Festsetzungen von besonderer Bedeutung. Wegen des besonders großen Spielraums bei der Festsetzungsfindung ist das bei Sondergebiets-Bebauungsplänen für den großflächigen Einzelhandel um so mehr der Fall. Auch wenn es anerkannt ist, daß die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe der Bestimmtheit der textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans keinen Abbruch tut, besteht dennoch das Erfordernis, daß deren eindeutige Erkennbarkeit sicherzustellen ist (vgl. Kuschnerus, 1997:215). Der nähere Inhalt der Festsetzungen, die sich unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen, muß sich insbesondere unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des erkennbaren Willens des Normgebers erschließen lassen (vgl. Kopf, 2001:142, mit Fundstellen).

Um der Anforderung des Bestimmtheitsgrundsatzes zu genügen, müssen also die Gemeinden, die bei den Festsetzungen für ein Einzelhandelssondergebiet auf das Zulässigkeitskriterium der Zentrenrelevanz von Warensortimenten abstellen wollen, für eine dahingehende eindeutige Qualifizierung Sorge tragen. Sofern eine solche bereits erarbeitet wurde, gibt entweder eine gemeindeeigene allgemeine Sortimentsliste, auf die im Bebauungsplan Bezug genommen wird, Anhaltspunkte für die Sortimentsbestimmung und eindeutige Benennung, oder es kann jeweils für das betreffende Bauleitplanverfahren eigens eine individuelle Sortimentsliste ausgearbeitet werden (vgl. auch Kapitel 7.5.4). In beiden Fällen sollte im Bebauungsplan aber unbedingt der Umfang der gestatteten Sortimente genau und mit jeweils einzelnen Verkaufsflächenobergrenzen (in qm) festgesetzt werden (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:301).

Vernünftigerweise sollte sich der Plangeber bei der Benennung der zulässigen bzw. unzulässigen Branchen und/oder Sortimente des etablierten Begriffsapparates bedienen, wie er aus amtlichen Veröffentlichungen hervorgeht. Dafür sind insbesondere die Statistiken des Statistischen Bundesamtes geeignet. Während dessen „Klassifikation der Wirtschaftszweige 1993“ eine Definition der Einzelhandelsbranchen (relevant ist der Abschnitt „G“, Abteilung „52 – Einzelhandel, ohne Handel mit Kraftfahrzeugen und ohne Tankstellen“) vornimmt, bestimmt sein „Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik 1978“ die vom Einzelhandel angebotenen Sortimente näher (vgl. auch Kopf, 2001:290). Die Übergänge zwischen beiden Systematiken sind aufgrund ihrer jeweils tiefen Gliederung jedoch fließend. „Werden die Festsetzungen nach diesen amtlichen Veröffentlichungen vorgenommen, so ist sichergestellt,

daß der verfassungsmäßige Bestimmtheitsgrundsatz gewahrt wird“ (Kopf, 2001:290, mit Fundstellen).

Grundsätzlich trägt zur Eindeutigkeit und damit Rechtssicherheit der einzelnen Festsetzungen des Bebauungsplans bei, die Rechtsgrundlagen anzugeben, auf denen sie beruhen (vgl. Kuschnerus, 1997:216). In Bebauungsplänen für Einzelhandelssondergebiete sollte bei Sortimentsfestsetzungen entsprechend nicht nur auf § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO i.V.m. § 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB verwiesen werden, sondern im Hinblick auf deren begriffsinhaltliche Eindeutigkeit auch auf die genannten amtlichen Statistiken des statistischen Bundesamtes, welche als Rechtsgrundlage im erweiterten Sinne angesehen werden können. Empfehlenswert erscheint darüber hinaus, die textlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans der Planzeichnung direkt aufzudrucken, um die aus einer in der Planungspraxis häufig zu beklagenden „Loseblattsammlung“ erwachsenden Interpretationsschwierigkeiten zu vermeiden (vgl. Kuschnerus, 1997:216).

Bei alledem stellt sich aber die Frage, bis zu welchem Grad der Detaillierung die Festsetzung der in einem Sondergebiet zulässigen Branchen und Sortimente erfolgen und das Bestimmtheitsgebot erfüllt werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht sieht ein bestimmtes Maß an Generalisierung für die Festsetzungen als notwendig an, so daß die Bestimmung der Art der Nutzung nicht so konkret werden darf, daß eine individuelle, einmalige Nutzung bzw. ein einzelnes, individuell-konkretes Vorhaben festgeschrieben wird (vgl. Müller, 1995:159).

Aus rechtlicher Sicht wird davon ausgegangen, daß es eine ganze Reihe klar abgrenzbarer und daher festsetzungsfähiger Branchen gibt, denen ohne weiteres die ihrer Natur nach zugehörigen Warensortimente eindeutig zugeordnet werden können (etwa „Lebensmittel“, „Textilien“, „Pflanzen- und Gartenbedarf“, „Spielzeug“, „Bekleidung“, „Elektronik“, „Baubedarf“ oder „Möbel“) – ganz unabhängig davon, inwieweit in der Praxis der Handelswirtschaft tatsächlich verschiedene weitere Sortimente der betreffenden Branche zugerechnet werden, welche jedoch kritischerweise als Randsortimente oder sogar als Sortimente ohne jeden Bezug zum Kernsortiment angesehen werden müssen (vgl. Müller, 1995:159).

Aber auch auf der gegenüber den Branchen noch differenzierteren Ebene einzelner Warensortimente können im Fall der Ausweisung von Einzelhandels-Sondergebieten detaillierte Festsetzungen getroffen und damit dennoch allgemein-abstrakt typologische Gruppen von Einzelhandelsbetrieben adressiert werden. Die zulassungsfähigen bzw. nicht-zulassungsfähigen Betriebe können somit in ihrem Warenangebot qualitativ ganz genau beschrieben werden. Die Festsetzung beispielsweise eines „Sondergebiets für einen Elektrofachmarkt“ als allgemeine Art der baulichen Nutzung könnte - im Sinne besonderer Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung - durch die genaue Auflistung der zugehörigen Sortimente in tiefer Gliederung nach Maßgabe der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 93) ergänzt werden. Gemäß der Gliederungssystematik dieser Bundesstatistik in Abschnitte, Unterabschnitte, Abteilungen, Gruppen, Klassen und Unterklassen kann der Plangeber Aussagen auf unterschiedlichem Aggregationsniveau treffen und Festsetzungen in nahezu beliebiger Detailschärfe vornehmen, solange noch eine Generalisierung vom einzelnen, individuell-konkreten Projekt besteht. Im schon eingeführten Beispiel eines „Elektrofachmarkts“ könnte sich in positiver Festsetzung der gestattungsfähigen Sortimente die Limitation auf die Unterklassen „52.45.1 – Einzelhandel mit elektrischen Haushaltsgeräten und elektrotechnischen Erzeugnissen“ (mit näherer Spezifikation in z.B. „52.45.12 – Einzelhandel mit Öfen, Herden, Kühlschränken, Waschmaschinen“) und „52.45.2 – Einzelhandel mit Rundfunk-, Fernseh- und phonotechnischen Geräten und Zubehör“ beziehen.

Um dem Eintreten möglicher begrifflicher Unklarheiten und unerwünschter Auslegungsspielräume entgegenzutreten, ist es für die planende Gemeinde in jedem Fall geboten, bei der Aufstellung von Sondergebietsbebauungsplänen für den großflächigen Einzelhandel zur Realisierung einer möglichst detaillierten Steuerung der zulässigen Nutzungen ein zweigleisiges Vorgehen zu verfolgen (vgl. im folgenden Müller, 1995:159):

- Auf der einen Seite sollten in einem Positivkatalog die ausdrücklich erwünschten und zulassungsfähigen Nutzungsarten nach einzelnen Branchen- und/oder Sortimenten aufgeführt werden – unter der Randbedingung, daß dies in einem Generalisierungsgrad geschieht, der abstrakt auf real existierende Betriebstypen abstellt und nicht darauf, einzelne Geschäfte eines bestimmten Anbieters festzuschreiben.
- Auf der anderen Seite sollte dazu korrespondierend ein Negativkatalog abgefaßt werden, der die Branchen und/oder Sortimente bestimmt, die auf keinen Fall angesiedelt bzw. geführt werden dürfen. Diese Kataloge sind als Festsetzung in die textliche Begründung des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 8 BauGB) aufzunehmen.

Wird bei der Bebauungsplanaufstellung mit solchen Katalogen operiert, so kann auch das in der Praxis bestehende Problem der Abgrenzung von Kern- und Randsortimente besser gehandhabt werden, denn die Sortimentsfestsetzungen können explizit darauf Bezug nehmen. Es können genaue quantitative, auf den Umfang der Verkaufsfläche abstellende Angaben solcher Sortimente, die nur als Randsortiment zulässig sein sollen, in den Begründungstext des Bebauungsplans aufgenommen werden. Genauso können auch Randsortimente bestimmt werden, die keinesfalls zulässig sind (siehe oben). Je nach Ausgangslage kann der quantitative Umfang der als Randsortimente zulässigerweise zu führenden Sortimente global festgesetzt werden (die Summe aller Randsortimente darf einen bestimmten Anteil der Gesamtverkaufsfläche oder der Verkaufsfläche des Kernsortiments oder aber eine absolut gesetzte Obergrenze nicht überschreiten) oder aber spezifisch für die einzelnen Sortimente erfolgen (das betreffende Sortiment darf einen bestimmten Anteil der Gesamtverkaufsfläche oder des Kernsortiments oder aber eine absolut gesetzte Obergrenze nicht überschreiten).

Immer ist aber im Bebauungsplan auf die Begründung der Sortimentsfestsetzungen zu verweisen, daß diese zur planerischen Bewältigung drohender negativer städtebaulicher Auswirkungen notwendig sind. Daraus ergibt sich, daß jeder einzelne Planungsfall im Hinblick auf die vorzunehmenden Festsetzungen und die Limitation von Branchen und Sortimenten genau und nach den spezifischen Anforderungen des konkreten Standorts vom Plangeber zu durchdenken ist, was die Übernahme pauschalierender Sortimentslisten ausschließt. Denn schließlich geht es darum, über die Zentrenrelevanz eines bestimmten Vorhabens in einem bestimmten Standortkontext und über eben dessen mögliche negative städtebaulichen Auswirkungen zu entscheiden. Aufgrund gänzlich unterschiedlicher lokaler „Einzelhandelslandschaften“ und Sensibilitätsmomente kann keine Abstraktion vom konkreten Planungsfall erfolgen, d.h. keine Sortimentsliste kann einen überörtlichen Allgemeingültigkeitsanspruch entfalten. Für jede Branche bzw. jedes Sortiment ist daher im einzelnen zu prüfen, ob es als nicht-zentrenrelevant und somit als zulässig angesehen werden kann, ob von ihm also keine negativen städtebaulichen Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf eine Gefährdung der in Innenstadt und (Stadtteil-)Zentren bestehenden Einzelhandels- und Versorgungsstrukturen, zu erwarten sind.

Nicht zuletzt bietet die eindeutige Beschreibung von zulässigen und unzulässigen Sortimenten in entsprechenden Katalogen innerhalb der Bebauungsplanbegründung den Vorteil, daß die Einhaltung der Nutzungsbeschränkungen von der Bauordnungsbehörde leichter überwacht werden kann, weil die Abgrenzungsfrage zwischen Kern- und Randsortiment nicht erst vor Ort bei jeder Kontrolle neu entschieden werden muß, sondern anhand der Sortimentsliste im Sinne eines detaillierten und eindeutigen Prüfkatalogs schnell geklärt werden kann. Die Überprüfung der Einhaltung des zum Verkauf gestatteten Warenangebots in Art und Umfang ist durch das Vorhandensein einer ggf. bis hin in einzelne Warengruppen quantitativ exakt aufgeschlüsselten Sortimentsliste für die Bauordnungsverwaltung jedenfalls aus dieser Perspektive kein Hindernis mehr.

Außerdem erwächst der Gemeinde durch die auf Sortimentsebene detaillierte Festsetzung der im betreffenden Einzelhandelssondergebiet zulässigen Nutzungsart auch über die Zeitachse eine erhöhte Steuerungskapazität. Im Fall eines Besitzer- bzw. Mieterwechsels einer im betreffenden Sondergebiet situierten Immobilie wird der Gemeinde, soweit die Vorschriften eingehalten werden, eine mögliche Ablösung eines vorhandenen Geschäfts durch einen strukturell ganz anders gearteten Einzelhandelsbetrieb als Nutzungsänderung bekannt und sie kann nötigenfalls abwehrende planerische Schritte einleiten.

Eine weitere Feinsteuerung der zulässigen Nutzungsarten auf Sortimentsebene kann im Baugenehmigungsverfahren (vgl. Kapitel 6.8.8) erfolgen.

6.8.5.6 *Festsetzungen bezüglich des Maßes der baulichen Nutzung*

In Sondergebieten können, wie bei allen anderen Baugebietstypen auch, in freier Wahl Festsetzungen über das zulässige Maß der baulichen Nutzung (§ 16 BauNVO), also über die Grundflächenzahl, die Geschossflächenzahl, die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe der baulichen Anlage vorgenommen werden, solange sie sich innerhalb der von § 17 BauNVO angegebenen Obergrenzen bewegen. Auch hieraus eröffnen sich mannigfaltige Möglichkeiten zur Feinsteuerung von Einzelhandelsbetrieben, bedenkt man beispielsweise die aus betrieblichen bzw. kostenwirtschaftlichen Gründen fast zwangsnotwendige eingeschossige Bauweise sowie Ebenerdigkeit der Geschäftsräume von verschiedenen großflächigen Einzelhandelsbetriebstypen (etwa Lebensmitteldiscounter, SB-Warenhäuser, Fachmärkte).

6.8.5.7 *„Bestands-Sondergebiete“*

In vielen Städten existieren mehr oder weniger umfangreiche Agglomerationen von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, die in Bebauungsplangebieten nach älterem Planungsrecht der Baunutzungsverordnungen 1962 oder 1968, in unspezifisch festgesetzten Sondergebieten für den großflächigen Einzelhandel oder in einem Planersatzgebiet entsprechender Prägung zu genehmigen waren, auch außerhalb der Zentren bzw. der zentralen Versorgungsbereiche. Vielfach müssen diese Standortbereiche bzw. Plangebiete als prekär für das aktuelle Planungsziel einer zentrenorientierten Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung angesehen werden, weil sie wohlmöglich außerhalb der Einkaufsinnenstadt, der Stadtteil- oder Nahversorgungszentren in konterkarierender Weise noch weitere Ansiedlungspotentiale für zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandel begründen. Zur Realisierung einer effektiven zielkon-

formen Steuerung künftiger Einzelhandelsansiedlungen muß die Gemeinde für solche Standortbereiche unbedingt eine Überplanung anstrengen. Dabei geht es zum einen darum, die vorhandenen Geschäftsnutzungen in den Planfestsetzungen aufzunehmen und ihnen mindestens die vom gesetzlich eingeräumten Bestandsschutz gesicherten - engen - Entwicklungsspielräume zu garantieren, oder auch darüber hinausgehende individuelle quantitative und/oder qualitative Erweiterungsmöglichkeiten festzuschreiben, soweit sie im Sinne der Planung vertretbar sind. Zum anderen geht es aber gleichzeitig darum, (bestimmte) weitere Einzelhandelsansiedlungen auszuschließen. Aufgrund der oben dargestellten besonderen Flexibilität bei der Festsetzungsfindung eignet sich zur Bewältigung dieser Aufgabe in besonderer Weise die Festsetzung eines Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel, von welchem angesichts der durch Einzelhandel geprägten nutzungsstrukturellen Ausgangslage im Plangebiet als „Bestands-Sondergebiet“ gesprochen werden kann. Vor allem lassen sich mit dem Bestands-Sondergebiet Art und Maß der zulässigen baulichen Nutzung detailliert bestimmen, wodurch ungewollte Veränderungen im Plangebiet unterbunden werden (vgl. auch Birk, 1999:160). „Mit diesem Planungsinstrumentarium kann (...) in aller Regel die bisher planungsrechtlich zulässige, aber tatsächlich nicht ausgeübte Einzelhandelsnutzung aufgehoben und nur die derzeit durchgeführte Einzelhandelsnutzung zugelassen werden“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:302). Normalerweise sind mit einer derartigen Überplanung auch keine Probleme des Planungsschadens, d.h. keine Entschädigungspflichten verbunden (vgl. Kapitel 6.8.7.4), weil die 7-Jahres-Frist des § 42 BauGB vielfach schon abgelaufen ist (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:302).

Nach Auffassung von Birk (vgl. 1999:160) ist eine Ablösung der BauNVO 1962 oder 1968 durch die BauNVO 1990 in Plangebieten, in denen großflächige Einzelhandelsbetriebe faktisch existieren, die heute ein Sondergebiet erfordern würden, anders als durch ein solches Bestands-Sondergebiet nicht rechtssicher erreichbar (vgl. Birk, 1999:160). Auch für einen einzelnen ggf. siedlungsräumlich peripher situierten und unter den Bedingungen der BauNVO von 1962 oder 1968 genehmigten Betrieb, der heute die Ausweisung eines Sondergebiets erforderlich machen würde, kann eine auf den gegenwärtigen Zustand einschränkende eindeutige bauplanerische Regelung nur darin bestehen, ein in seinen Festsetzungen auf den Betrieb konkret zugeschnittenes „Bestands-Sondergebiet“ auszuweisen (vgl. Birk, 1999:160).

Da § 11 Abs. 3 Nr. 2 tatbestandlich nicht anwendbar ist, kann eine Ansammlung von kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten planungsrechtlich nicht vermieden werden, wenn in den betreffenden Bebauungsplänen keine entsprechenden besonderen Festsetzungen bestehen. „Hieran ändert auch der Umstand nichts, daß eine Agglomeration kleiner Geschäfte im Einzelfall die gleichen städtebaulichen Auswirkungen wie ein großflächiger Betrieb entfaltet“ (König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 85). Die Ansiedlung weiterer kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe kann einzig dann verhindert werden, wenn sich aufgrund der großen Anzahl bereits vorhandener Betriebe das Hinzutreten eines weiteren Geschäfts nicht mit der Eigenart des Baugebiets vertragen würde (vgl. König/Roeser/Stock, § 11 BauNVO, Rdnr. 85, mit Fundstellen). Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sind Vorhaben im Einzelfall auch dann unzulässig, wenn sie der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Wenn durch das Hinzutreten eines solchen Einzelhandelsbetriebs zum vorhandenen Unternehmensbesatz eines Gewerbe- oder Industriegebiets ein herausgegliedertes Einzelhandelsgebiet gebildet würde (horizontale Gliederung des Baugebiets im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB), obwohl die planende Gemeinde eine solche Gliederung nicht

beabsichtigt, widerspricht der beantragte Einzelhandelsbetrieb nach seiner Lage der Eigenart des Baugebiets und ist insofern unzulässig (vgl. Kopf, 2001:182, mit Fundstellen). Gleichfalls nicht zulassungsfähig ist ein Einzelhandelsbetrieb nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO dann, „wenn durch die geplante Ansiedlung eine Entwicklung hin zu einer anderen Gebietsart verstärkt würde“ (Kopf, 2001:182, mit Fundstellen). So kann ein Einzelhandelsbetrieb etwa in einem Mischgebiet unzulässig sein, wenn durch sein Hinzutreten die gewerbliche Nutzung gegenüber der Wohnnutzung ein in Bezug auf die genutzte Grundstücksfläche erhebliches quantitativer Übergewicht erreichen würde, wie es die Rechtsprechung in einem konkreten Fall bei einem Verhältnis von 85 % gewerblicher Nutzung zu 15 % Wohnnutzung als gegeben ansah (vgl. Kopf, 2001:182, mit Fundstellen).

Will es die Gemeinde aber nicht auf die argumentative Tragfähigkeit dieses Konstruktes ankommen lassen, so besteht der einzig sichere Weg, weitere Ansiedlungen (kleinflächiger) Einzelhandelsbetriebe in diesen Baugebieten zu vermeiden darin, daß die entsprechenden Bebauungspläne durch einzelhandelsrestriktive Festsetzungen ergänzt bzw. geändert werden. Liegt aufgrund eines über die Jahre gewachsenen starken Besatzes mit - rechtswidrig auch großflächigen - Einzelhandelsbetrieben faktisch ein Einzelhandels-Sondergebiet vor, so sollte dies auch rechtsförmlich planerisch nachvollzogen werden, zumal wegen der Festsetzungsflexibilität des Sondergebiets (über die Sortimentsregulierung) eine für die einzelnen Betriebe sehr individuell gestaltbare Bestandsabsicherung erreichbar ist.

Für den Umsetzungserfolg eines Einzelhandelszentrenkonzepts ist es von großer Bedeutung, auf die kritische Durchleuchtung und ggf. Überplanung des bereits bestehenden Planungsrechts für großflächige Einzelhandelsbetriebe nicht zu verzichten; für den konstruktiven planerischen Umgang mit großflächigem Einzelhandelsbestand im Sinne der Zielsetzungen einer zentrenorientierten städtebaulichen Konzeption bietet das Bestands-Sondergebiet mit seinen differenzierten Festsetzungsmöglichkeiten - vor allem auch von Verkaufsflächenumfang und Sortimenten - alle Möglichkeiten (vgl. auch Birk, 1999.157).

6.8.6 Steuerungskapazität des Vorhaben- und Erschließungsplans

Die planerische Aufgabe der Verwirklichung einer zentrenorientierten Siedlungs-, Einzelhandels- und Versorgungsstruktur im Gemeindegebiet erfordert neben der Abwehr zielgefährdender Ansiedlungsvorhaben gleichermaßen auch die Förderung von erwünschten Ansiedlungsvorhaben im Sinne einer planungsrechtlichen Angebotsplanung. Unter den der Gemeinde zur Verfügung stehenden rechtsförmlichen Planungsinstrumenten erweist sich insbesondere der Vorhaben- und Erschließungsplan bzw. der zugehörige vorhabenbezogene Bebauungsplan als geeignet, in aktiver und positiv-gestattender sowie gestaltender Art und Weise Baurechte für Einzelhandelsvorhaben herzustellen. Als restriktiv einzusetzendes Instrument eignet sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan hingegen per se und schon allein deshalb nicht, weil die Übereinstimmung von Gemeinde und Investor in der Sache eine unabdingbare Voraussetzung für seine Anwendung ist. Insofern wird dieses Konstrukt im Rahmen der gemeindlichen Einzelhandelsplanungen sinnvollerweise nur dort zum Einsatz kommen können, wo Einzelhandelsvorhaben gerade solche Standorte nachfragen, die in den von der Gemeinde festgelegten Potentialräumen bzw. Zentren liegen. Kommt es aber zu dieser Interessenallianz zwischen Investor und Gemeinde, dann ist insbesondere der vorhabenbezogene Bebauungsplan wegen seines hohen Steuerungspotentials geeignet, das notwendige Baurecht zu schaffen.

Seiner Grundidee nach ist der Vorhaben- und Erschließungsplan „als eine auf zügige Realisierung angelegte - konkrete - Objektplanung konzipiert“ (Kuschnerus, 1997:32). Seine Objektorientierung kommt gerade in der Sonderregelung nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB zum Ausdruck, wonach die „Gemeinde beim VEP nicht an den ‚numerus clausus‘ der planerischen Festsetzungsmöglichkeiten gebunden ist. Sie kann sich vielmehr bei der näheren Umschreibung der Zulässigkeit des vom Plan erfaßten Vorhabens auch solcher Regelungen bedienen, die ihr bei Bebauungsplänen sonst nicht zur Verfügung stehen“ (Kuschnerus, 1997:31). Insofern kann sich die Gemeinde einer noch weiterreichenden Flexibilität in der Festsetzungsfindung bedienen, als dies bei der Ausweisung eines Einzelhandels-Sondergebiets der Fall wäre. Hier ist eine genaue Beschreibung des zulässigen Angebots nach Verkaufsflächenumfang und Warenart in ganz individualisiertem Zuschnitt möglich. Darüber hinaus kommen aber auch weitere Festsetzungen in Betracht, „etwa besondere Nutzungs-, Immissionsschutz- und sonstige Regelungen, wie sie beispielsweise auch im Baugenehmigungsverfahren möglich und zulässig sind, um die konkret objektbezogene Nutzung des Vorhabens näher zu regeln“ (Kuschnerus, 1997:32). Mit Hilfe solcher maßgeschneiderten Lösungen können auch schwierige Fälle einer Regelung zugeführt werden, etwa „wenn es darum geht, bestimmte Nutzungen sehr konkret festzuschreiben oder Erweiterungen bestehender Betriebe innerstadtunschädlich oder konzeptgetreu in Bezug auf die Einzelhandelskonzeption zu definieren“ (Birk, 1999, 159).

Die drei konstitutiven Elemente des Vorhaben- und Erschließungsplans sind der Plan des Investors, der städtebauliche Vertrag zwischen Investor und Gemeinde sowie der schließlich das Baurecht schaffende vorhabenbezogene Bebauungsplan (Battis, 1999:85, mit Fundstellen). Daher ist nach § 30 Abs. 2 BauGB ein Vorhaben im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans dann zulässig, wenn es diesem nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist – im Zweifelsfall also nur jenes eine Projekt in seiner spezifischen quantitativen und qualitativen Nutzungskonstellation, für welches der Plan einst aufgestellt wurde. Was bislang über die Bedeutung der Genauigkeit und Individualität von Festsetzungen in Bebauungsplänen sowie über die Wichtigkeit insbesondere von Festsetzungen zu Verkaufsflächenumfang sowie Branche und/oder Sortiment im Hinblick auf die gegenüber der Einzelhandelsnutzung entfaltete Steuerungswirkung gesagt wurde, gilt sinngemäß auch für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Sein überragender Vorteil ist, daß er eine unbeschränkte Flexibilität der Feinsteuerung besitzt, die jedwedes Einzelhandelsvorhaben genau zu erfassen in der Lage ist. Allerdings ist auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan ansonsten denselben verfahrensrechtlichen und materiellen Planungsschranken - städtebauliche Erforderlichkeit der Planung, Bindung an die Ziele der Raumordnung, Erfüllung des Abwägungsgebots - unterworfen, wie jeder andere Bebauungsplan auch (vgl. Kuschnerus, 1997, 28-31).

Eine noch weiterreichende Steuerung, die jenseits des Bereichs der rechtsförmlichen Planung ansetzt, kann dadurch erreicht werden, daß die Gemeinde in dem städtebaulichen Vertrag (als weiteres Element des Vorhaben- und Erschließungsplans) mit dem Investor Regelungen durchsetzt, die bestimmte Aspekte der Einzelhandelsnutzung des Projekts berühren. So ist es durchaus vorstellbar, über städtebauliche Verträge im Interesse der Gemeinde einen bestimmten Besitz der Einzelhandelsflächen, die Anzahl der Ladenlokale, eine (differenzierte) Festlegung der Miethöhen, (Mindest-)Öffnungszeiten oder ein Belegungsrecht bestimmter Flächen für die Gemeinde vorzusehen (vgl. Birk, 1999:159).

6.8.7 Aspekte der Planänderung / Überplanung bereits beplanter Gebiete

Da die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung als Aufgabe nicht nur auftritt, wenn Grundstücke planerisch erstmalig für eine Bebauung qualifiziert werden, sondern auch die Notwendigkeit besteht, ggf. Änderungen in der bestehenden Plankulisse vorzunehmen, gilt im folgenden die Aufmerksamkeit der Überplanung bereits mit Baurechten ausgestatteter Gebiete und verschiedenen Aspekten, die dabei besonders zu beachten sind.

6.8.7.1 Grundsätzliche Überlegungen

Grundsätzlich ist eine Gemeinde in der Entscheidung, ob und wie sie dem bestehenden örtlichen Planungsrecht durch die Änderung von Bebauungsplänen neuen Inhalt geben will, eigenverantwortlich und frei (vgl. Kuschnerus, 1997:47). Sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung - und dies gilt auch für Fehlentwicklungen in der räumlichen Standortstruktur des Einzelhandels - erforderlich ist, haben die Gemeinden nach § 1 Abs. 3 BauGB Bauleitpläne aufzustellen. Die Planungsbefugnis der Gemeinde ist allerdings kein Selbstzweck, denn der zugesprochenen Planungshoheit korrespondiert, wie aus § 1 Abs. 3 BauGB hervorgeht, auch eine Planungspflicht (vgl. Battis, 1999:59). Die Erforderlichkeit, rechtsförmliche städtebauliche Planungen aufzunehmen, ergibt sich für die Gemeinde auch aus den Ergebnissen ggf. von ihr beschlossener sonstiger städtebaulicher Planungsprozesse (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 10 BauGB). Zwar ist die Gemeinde nicht verpflichtet, informelle städtebauliche Planungen zu betreiben. Hat sie aber städtebauliche Entwicklungspläne, Rahmenpläne, Stadtteilentwicklungspläne, einzelfachliche Konzepte oder ähnliche Planwerke beschlossen, deren Existenz das BauGB ohnehin stillschweigend voraussetzt, so hat sie deren Ergebnisse bei der Abwägung über die Aufnahme oder die inhaltliche Ausgestaltung der Bauleitplanung als Belang zu berücksichtigen (vgl. Battis, 1999:63-64). Eine solche sonstige städtebauliche Planung kann beispielsweise auch ein allgemeines Einzelhandelszentrenkonzept für das Gemeindegebiet sein, welches dann die Notwendigkeit auslöst, bestimmte Bebauungsplangebiete oder unbeplante Innenbereiche durch Planänderungen oder Planaufstellungen gegen unerwünschte, d.h. der planerischen Konzeption der Gemeinde zuwiderlaufende Einzelhandelsansiedlungen zu immunisieren.

6.8.7.1.1 Städtebauliche Erforderlichkeit als leicht zu erfüllender Rechtfertigungsmaßstab

Die Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen gehört nach § 2 Abs. 4 BauGB neben deren Aufstellung ausdrücklich zum Spektrum des gemeindlichen Planungshandelns. Schmidt-Eichstaedt (1993:142) sieht in der planerischen Absicherung der städtebaulichen Umstrukturierung von bereits bebauten Bereichen, in welchen aus Sicht der Gemeinde konkrete Probleme zu lösen sind und Planungssicherheit herzustellen ist, sogar das Haupteinsatzfeld (neben „Stadterweiterungsplänen“) von Bebauungsplanverfahren. Geänderte gemeindliche Zielvorstellungen, die sich auf städtebauliche Erfordernisse gründen, können jederzeit in die Setzung neuen Ortsrechts überführt werden, solange der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung Genüge geleistet wird (vgl. Kuschnerus, 1997:47). Dabei ist die städtebauliche Erforderlichkeit als Rechtfertigungsmaßstab der Überplanung „keine sonderlich hohe Schranke für das Planungsermessen“ (Kuschnerus, 1997:60), denn die Gemeinde kann sich des Spektrums der im BauGB - nicht abschließend - vorgegebenen zulässigen Planungsziele frei bedienen und sie durch ihre spezielle Auswahl zum Rechtfertigungsmaß-

stab erheben. Letztlich stellt die Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit gerade einen politischen Planungsakt dar, dessen auf die örtlichen städtebaulichen Erfordernisse ausgerichteter Gestaltungswille im Ergebnis nicht etwa rechtlich determiniert ist, sondern von einem dazu demokratisch legitimierten gemeindlichen Vertretungsorgan politisch bestimmt wird (vgl. Kuschnerus, 1997:60). Ein solches städtebaulich gerechtfertigtes und möglicherweise erst frisch in das stadtpolitische Bewußtsein vorgedrungenes Ziel kann auch sein, das örtliche Einzelhandelsangebot (wieder) räumlich stärker auf die städtischen Zentren bzw. die zentralen Versorgungsbereiche zu konzentrieren und eine wohnungsnahen Versorgungsstruktur herzustellen. Ohnehin besteht dazu ein raumordnerischer Imperativ. Grundsätzlich kann die Gemeinde mit der Formulierung positiver planerischer Zielaussagen und mit ihrer bauleitplanerischen Praxis auch die Verhinderung unerwünschter Entwicklungen, im konkreten Planfall also die Unterbindung der Ansiedlung unerwünschter Nutzungen, verfolgen (vgl. Kuschnerus, 1997:62). Die Gemeinde ist bereits dann befugt, eine rechtsförmliche städtebauliche Planung aufzunehmen, „wenn hierfür hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinbelange angeführt werden können“ (Kopf, 2001:174), wenn sie also sich abzeichnenden Fehlentwicklungen präventiv entgegentreten will, die ihrer planerischen Konzeption widersprechen. Unbestritten kann daher die Gemeinde bestehende Nutzungen überplanen, um die räumliche Verteilung der Einzelhandelsnutzungen zur Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgungsstruktur zu steuern, denn die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung ist als ein besonders zu bedenkender Abwägungsbelang explizit in § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB aufgeführt. Letztlich ist es für jede städtebauliche Planung charakteristisch, daß mit der konkreten Festlegung der verfolgten Ziele bestimmte Nutzungsinteressen (hier die zentrenorientierten Einzelhandelsbetriebstypen), begünstigt und andere (hier die auf zentrenferne Standorte fixierten Einzelhandelsbetriebstypen, sofern sie zentrenrelevante Sortimente anbieten) abgelehnt werden. Es ist legitim und anerkannt, daß die Gemeinde mit ihrer Bauleitplanung, welche ja ihrem Charakter nach eine Angebotsplanung ist und vorwiegend positiv-gestattend formuliert, auch die Verhinderung unerwünschter Nutzungen verfolgen kann (vgl. Kuschnerus, 1997:63). Insofern bestehen keine Bedenken, auch ggf. eine größere Anzahl vorhandener Bebauungspläne älteren Datums, die in nicht-integrierter Standortlage Ansiedlungsmöglichkeiten für großflächige Einzelhandels-einrichtungen eröffnen, so zu überplanen, daß fortan solche Ansiedlungen dort nicht mehr zulässig, andere Nutzungen aber weiterhin bzw. erstmalig ansiedlungsfähig sind.

Einem Bebauungsplan bzw. der Änderung oder Aufhebung eines Bebauungsplans fehlt es nur dann an der notwendigen städtebaulichen Rechtfertigung, „wenn dem Planinhalt von vornherein und unabhängig von aller Abwägung keine städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange zugrunde liegen“ (Kuschnerus, 1997:65). Dies ist bereits dann nicht mehr der Fall, wenn der Planinhalt des einzelnen Bebauungsplanes von einer übergeordneten erkennbaren planerischen Konzeption motiviert ist (vgl. Kuschnerus, 1997:65). Deshalb kommt es auch und gerade bei der Überplanung bestehender Bebauungsplangebiete mit dem Ziel des Ausschlusses von Einzelhandelsnutzungen darauf an, die städtebauliche Begründung auf dem Fundament einer bereits vorliegenden abstrakt-generellen Problemlösungsstrategie, d.h. auf der Basis einer städtebaulichen Konzeption im Sinne des Baugesetzbuchs geben zu können. Das fällt besonders dann leicht, wenn die Gemeinde über eine planerische Gesamtkonzeption zum Umgang mit der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, mithin über ein Einzelhandelszentrenkonzept o.ä. verfügt. Ergibt sich die städtebauliche Begründung aus dem Verweis auf ein solches Konzept oder wird sie auch jeweils eigenständig in jedem einzelnen Planverfahren

formuliert und sachlich hinreichend abgestützt, so haben Angriffe auf die Planrechtfertigung nach § 1 Abs. 3 BauGB bei der gerichtlichen Kontrolle in der Regel keine Aussicht auf Erfolg (vgl. Kuschnerus, 1997:67). Ohnehin legt die Rechtsprechung an die städtebauliche Rechtfertigung von Bebauungsplänen einen lediglich groben Beurteilungsmaßstab an, weil das den Gemeinden zugestandene planerische Ermessen gerade schon bei der Zielbestimmung der Planung zum Ausdruck kommt (vgl. Kuschnerus, 1997:65). Von dieser Seite besteht daher kein Anlaß für die Gemeinden, aufgrund von Bedenken über eine hinreichende städtebauliche Begründbarkeit auf die Aufnahme von Planungsaktivitäten zur forcierten zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung zu verzichten. Im Regelfall ist die städtebauliche Begründung der Planungsmaßnahmen aufgrund gegebener, prekärer realräumlicher Einzelhandelsstrukturen leicht herstellbar (vgl. auch Kapitel 4.1.1, 7.4.3 und 7.5.6.3). Die mittlerweile breite Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtshöfe bzw. Oberverwaltungsgerichte sowie des Bundesverwaltungsgerichtes zeigt, daß die von einer Kommune verfolgten Planungsziele des Schutzes und der Entwicklung der Innenstadt sowie der weiteren Zentren einen hinreichenden Grund für die Einleitung solcher Bebauungsplan-Änderungsverfahren darstellt (vgl. Birk, 1999:156, mit Fundstellen).

6.8.7.1.2 Bedeutung der dem Bebauungsplan beizufügenden Begründung

Vor den dargelegten Hintergründen wird klar, daß der nach § 9 Abs. 8 BauGB vorgeschriebenen Begründung, die dem Bebauungsplan beizufügen ist, eine wichtige Bedeutung zukommt. In ihr müssen die Inhalte des Bebauungsplans begründet und ihre Abwägung sowie Umsetzung in einer Art und Weise verdeutlicht werden, die eine effektive Rechtskontrolle des Plans ermöglicht (vgl. Kuschnerus, 1997:227). Obwohl die Begründung kein Bestandteil des Bebauungsplans ist, ist ihre Abfassung eine zwingende Verfahrensvorschrift für den Planaufstellungsprozeß (vgl. Battis, 1999:81). Verinnerlicht der Plangeber die zuvor formulierten Ansprüche von vornherein in seiner Planungsarbeit, so erhöht sich damit die Rechtssicherheit des Plans. Die Rechtssicherheit des Plans ist im Bereich der räumlichen Einzelhandelsplanung von großer Bedeutung, da die Zahl der Klagen gegen einzelhandelsrestriktive Bebauungspläne im Zunehmen begriffen ist und die Weiterentwicklung der Betriebstypen durch die Handelswirtschaft allgemein eher auf zentrenferne Standorte abzielt, so daß mit anhaltenden Konflikten zu rechnen ist. Dennoch sollte man „deshalb die Hoffnung nicht aufgeben, daß wenigstens die eine oder andere Planungsentscheidung noch von den öffentlichen Planungsträgern getroffen wird und nicht von den Gerichten“ (Berg, 1990:225).

Die Begründung des Bebauungsplans wird zwar nicht wie der Plan selbst als Satzung beschlossen, sie liegt aber beim Satzungsbeschluß vor und der Beschlussfassung des Rates zugrunde. Die enge Verwebung der Begründung mit dem satzungsmäßig beschlossenen Plan kommt auch darin zum Ausdruck, daß ihr vollständiges Fehlen nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 einen auf Rüge beachtlichen Mangel des Bebauungsplans darstellt, der grundsätzlich zu seiner Nichtigkeit führt, soweit der Mangel binnen eines Jahres nach Bekanntmachung des Bebauungsplans beanstandet wird (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:160; Kuschnerus 1997:230). In diesem Zusammenhang ist wissenswert, daß nach der Rechtsprechung eine Begründung bereits dann im Rechtssinne „fehlt“, wenn sie sich in einer rein beschreibenden Wiedergabe des Planinhalts erschöpft, aber die eigentliche planerische Motivation nicht hervortritt, so daß die Entscheidungsgründe für das im Plan manifestierte Abwägungsergebnis im Dunklen bleiben (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:160). Auf die besondere Darstellung des planerischen

Anliegens beispielsweise der Aufrechterhaltung wohnungsnaher Versorgungsstrukturen oder auch des Schutzes von Ansiedlungsreserven für andere (gewerbliche) Nutzungen ist in der Begründung einzelhandelsrestriktiver Bebauungspläne also Wert zu legen, und zwar unter Bezugnahme auf die individuell gegebene Situation. Eine allgemein-abstrakt gehaltene „Textbaustein-Begründung“ ist nicht hinreichend. Ohnehin sind in der Begründung zum Bebauungsplan nach § 9 Abs. 8 BauGB vom Plangeber die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplans darzulegen. Insofern dient die Bebauungsplanbegründung in verfahrensrechtlicher Hinsicht dazu, eine Explikation der städtebaulichen Rechtfertigung und Erforderlichkeit der Planung sowie des bei der Planaufstellung durchzuführenden Abwägungsprozesses herzustellen, zumindest in den zentralen Punkten (vgl. auch Kuschnerus, 1997:228). Die Begründung des Bebauungsplans hat aber auch eine inhaltlich-informatorische Funktion, denn sie ist in der Bürgerbeteiligung, in der ggf. notwendigen aufsichtsbehördlichen Genehmigung und ggf. in der gerichtlichen Überprüfung „als Interpretationshilfe das entscheidende Instrument, den Willen des Plangebers zu ermitteln“ (Kuschnerus, 1997:228; vgl. auch Battis, 1999:81).

6.8.7.1.3 Überplanungsnotwendigkeit von Bebauungsplänen nach Maßgabe früherer Versionen der Baunutzungsverordnung

Nachdem bislang aus der Perspektive der Planungshoheit der Gemeinde argumentiert wurde, aus eigener Motivation Planungen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung aufzunehmen, ist daran zu erinnern, daß den Gemeinden im Rahmen des Planungssystems andererseits auch eine Planungs- und Anpassungspflicht obliegt: Die Bauleitpläne der Gemeinden sind nach § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Dahingehend tauchen in der planerischen Praxis der Kommunen - zum Teil in erheblichem Umfang - Probleme „dort auf, wo noch Bebauungspläne existieren, die sich auf frühere Baunutzungsverordnungen stützen“ (Birk, 1999:156), denn diese gewähren in vielen Fällen Baurechte für großflächige Einzelhandelsbetriebe auch in Standortlagen, die aus heutiger Sicht der Gemeinde, jedenfalls aber aus der Sicht von Raumordnung und Landesplanung, als ungeeignet gelten. Ein Bauleitplan, der dieser Anpassungspflicht nicht entspricht, ist nichtig (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Rdnr. 41, 42, mit Fundstellen). Dessen ungeachtet ist die Gemeinde aber schon dann gehalten, Bebauungspläne auf die aktuell gültige Fassung der BauNVO umzustellen, wenn die planungsrechtliche Lage, die mit dem fraglichen älter datierenden Bebauungsplan besteht, keine geordnete städtebauliche Entwicklung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB gewährleistet (vgl. König/Roeser/Stock, Einleitung BauNVO, Rdnr. 22). Für großflächige Einzelhandelsansiedlungen ergeben sich vor allem die folgenden abweichenden Bestimmungen von Bebauungsplänen in Abhängigkeit des Alters bzw. der Version der Baunutzungsverordnung, die zum Zeitpunkt der Planaufstellung gültig war (vgl. Müller, 1995:145-147; Birk, 1999:156; Kopf, 2001:140):

- Da die Ursprungsfassung der BauNVO 1962 den Begriff der Großflächigkeit von Einzelhandelsbetrieben noch nicht kannte, bestanden für solche Vorhaben keine Sonderregelungen. Großflächige Einzelhandelsbetriebe müssen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die auf dieser Basis ausgewiesen wurden, genehmigt werden, wenn danach in dem beplanten Bereich der Betrieb von Einzelhandelseinrichtungen zulässig ist. Das trifft auf Kerngebiete, Gewerbegebiete, Mischgebiete und Industriegebiete grundsätzlich zu.
- Die BauNVO von 1968 führte als - qualitativen - Zulässigkeitsmaßstab die Frage der übergemeindlichen Versorgungsbedeutung nach Art, Umfang und Zweckbestimmung

eines Einzelhandelsvorhabens ein. Danach sind Verbrauchermärkte und Einkaufszentren, die vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. So sind in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten nach BauNVO 1968 nur noch solche Einzelhandelsbetriebe zulässig, die nicht der überörtlichen Versorgung dienen. Einzelhandelsbetriebe, die nicht unter diese neue durch § 11 Abs. 3 in die Baunutzungsverordnung 1968 aufgenommene Zulässigkeitsregel fallen, sind dagegen grundsätzlich in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten zulässig. Freilich ist die für die Zulässigkeit entscheidungsleitende Bestimmung der „übergemeindlichen Versorgungsbedeutung“ eines Einzelhandelsvorhabens aufgrund fehlender Operationalisierung des Indikators und insbesondere in hochverdichteten Räumen nicht einfach zu bewältigen. Liegt ein Vorhaben in einem entsprechenden Bebauungsplangebiet, in dem die Nutzungsart Einzelhandel allgemein zulässig ist (etwa im Gewerbegebiet), so kommt es zur Begründung seiner Ablehnung also maßgeblich darauf an, im Einzelfall seine „vorwiegend übergemeindliche Versorgungsbedeutung“ nachzuweisen. Gelingt dies nicht, so muß die Baugenehmigung - auch heute noch - erteilt werden. Eine präventive Überplanung des betreffenden Gebiets erscheint gegenüber dieser Beweisführung als der einfachere und sicherere Weg für die Gemeinde, die unerwünschte Einzelhandelsansiedlungen von diesen Gebieten abwenden will.

- In der BauNVO 1977 ist dann erstmalig ein quantitativer Zulässigkeitsmaßstab für Einzelhandelsbetriebe eingeführt worden, der zudem nicht mehr auf eine mögliche übergemeindliche Versorgungsbedeutung des Vorhabens abstellte, sondern auf die von dem Vorhaben möglicherweise ausgehenden, nicht nur unwesentlichen negativen städtebaulichen Auswirkungen. Von derartigen Auswirkungen ist nach § 11 Abs. 3 BauNVO 1977 regelmäßig auszugehen, wenn eine Einzelhandelsvorhaben über mehr als 1.500 qm Geschosßfläche (bzw. ca. 1.200 qm Verkaufsfläche) verfügt. Flächengrößere Vorhaben sind nach dieser Version der BauNVO fortan im Regelfall nur noch in Kern- und Sondergebieten ansiedlungsfähig. Solange nicht von einer im Einzelfall genau zu prüfenden atypischen Fallgestaltung auszugehen ist, kann in Bebauungsplangebieten, die andere Baugebietstypen ausweisen, für großflächige Einzelhandelsbetriebe keine Baugenehmigung erteilt werden.
- Als Reaktion des Verordnungsgebers auf die in den Jahren zuvor getätigten Praxiserfahrungen senkte dann die BauNVO 1986 die Vermutungsgrenze, überhalb derer regelmäßig von negativen städtebaulichen Auswirkungen eines Einzelhandelsvorhabens auszugehen ist, auf 1.200 qm Geschosßfläche ab, wobei allerdings Ausnahmen bei atypischer Fallgestaltung weiterhin möglich sind. Nach diesem Schwellenwert großflächige Einzelhandelsvorhaben sind weiterhin ausschließlich in Kerngebieten und speziell für sie ausgewiesenen Sondergebieten zulässig. Der neu aufgenommene Satz 4 des § 11 Abs. 3 weist aber speziell darauf hin, daß eine atypische Fallgestaltung nicht nur vorliegen kann, wenn die Eintrittsmöglichkeit nicht unwesentlicher städtebaulicher Auswirkungen bei einem die Vermutungsregel übersteigenden Verkaufsflächenumfang verneint werden kann, sondern auch dann, wenn bereits bei darunter liegendem Verkaufsflächenumfang solche Auswirkungen zu befürchten sind. Im gleichen Satz nennt die BauNVO 1986 dann explizit Anhaltspunkte (Gliederung und Größe der Gemeinde und ihrer Ortsteile, Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, Warenangebot des Betriebs), auf welche hin die Eintrittsmöglichkeit negativer Auswirkungen des Vorhabens insbesondere zu überprüfen ist. Im Regelfall sind nach der BauNVO 1986 großflächige Einzelhandelsbetriebe

weiterhin ausschließlich in Kerngebieten und speziell dafür ausgewiesenen Sondergebieten zulässig.

- In der aktuellen Fassung der BauNVO 1990 traten im Hinblick auf die Regelungen, die den Einzelhandel betreffen, keine Änderung gegenüber der BauNVO 1986 ein. Die Zulässigkeit von Einzelhandelsansiedlungen bestimmt sich so, wie dies bereits oben für die einzelnen Baugebietstypen und Genehmigungstatbestände ausführlich dargestellt wurde.

Faßt man im Ergebnis zusammen, so sind besonders bestehende Bebauungsplangebiete der Typen Misch-, Gewerbe- und Industriegebiet, die den Baunutzungsverordnungen 1962 und 1968 unterliegen, von einer ungewollten Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe gefährdet (vgl. auch Birk, 1999:156). Aufgrund der Erfordernis der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB sind die Städte und Gemeinden nicht nur befugt, „sondern auch (...) gezwungen, solche ‚alten‘ Bebauungspläne zu ändern. Dieser Pflicht ist bisher kaum gehorcht worden; sie wurde von den Raumordnungsbehörden auch nicht eingefordert“ (Birk, 1999:156). Insofern bestehen auch heute noch in vielen Großstädten berufungsfähige Baurechte für großflächige Einzelhandelsbetriebe in dafür ungeeigneten, städtebaulich nicht-integrierten Standortlagen. Eine flächendeckende Umstellung solcher alten Bebauungspläne auf den Vorschriftenstand der BauNVO 1990 ist nicht nur ein formal bestehendes Rechtserfordernis, sondern auch notwendige Voraussetzung dafür, daß die Gemeinden nach den heutigen Erfordernissen der räumlichen Einzelhandelsentwicklung „ihre Planungsaufgabe überhaupt ordnungsgemäß erfüllen können“ (Müller, 1995:143). An entsprechenden Empfehlungen der Bundesländer an die Städte und Gemeinden hat es jedenfalls nicht gemangelt (vgl. Müller, 1995:143). Das Ansinnen einer auf die bestehenden (oder geplanten) Zentren bzw. zentralen Versorgungsbereiche einer Stadt gerichteten Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung kann eben nur dann fruchten, wenn nicht gleichzeitig optionale Ansiedlungsmöglichkeiten in peripherer Lage zur Verfügung stehen, die aufgrund ihrer relativen Standortvorteile von den gegenwärtig dominanten zentrenrelevanten Betriebstypen des Einzelhandels vorzugsweise beansprucht werden.

6.8.7.1.4 Flächendeckende Baurechtsanalyse: „Planinventur“

Im planerischen Umgang mit diesem Problem empfiehlt es sich für die Gemeinde, die notwendigen Planänderungen in einem Zuge und auf Basis eines für das gesamte Gemeindegebiet erarbeiteten planerischen Entwicklungskonzepts, namentlich eines Einzelhandelszentrenkonzepts o.ä. vorzunehmen (vgl. auch Kapitel 7.5.7.1). Dessen vorbereitende Aufgabe ist es dann unter anderem, die ansiedlungsgefährdeten Bebauungsplangebiete durch eine flächendeckende Baurechtsanalyse zu identifizieren:

- Dabei ist die Aufmerksamkeit nicht nur auf die Anpassungsnotwendigkeit von Bebauungsplänen nach Maßgabe der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 zu achten, sondern auch auf Planaufstellungs- oder Planänderungsnotwendigkeiten, die sich ggf. aus kritischen Einzelhandelsentwicklungen in Planersatzgebieten ergeben.
- Gleiches gilt für Gewerbe- und Industriegebiete, in denen sich Agglomerationen kleinflächiger Einzelhandelsbetriebe herausgebildet haben, so daß ein Umkippen der betreffenden Baugebiete zugunsten der Einzelhandelsnutzung und damit die Obsoleszenz ihrer allgemeinen Zweckbestimmung zu befürchten ist. Immer kann ein Ausschluß jedweder Einzelhandelsbetriebe gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO, ein Ausschluß von bestimmten Einzelhandels-

unterarten gemäß § 1 Abs. 9 BauNVO im Rahmen einer Änderung des Bebauungsplanes auch nachträglich erfolgen (vgl. Kopf, 2001:151, mit Fundstellen).

- Schließlich sind auch ältere Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel auf die Notwendigkeit einer Plananpassung zu überprüfen, soweit ihre Festsetzung nur unspezifisch, d.h. ohne Beschränkungen für den gestatteten Verkaufsflächenumfang sowie über die zulässigen Branchen und/oder Sortimente erfolgt ist: Obwohl sich bereits mit der Einführung der BauNVO 1977 für den Plangeber sehr fein ausdifferenzierte Festsetzungsmöglichkeiten für Sondergebiets-Bebauungspläne für den großflächigen Einzelhandel ergaben, schreckten die Städte und Gemeinden „nicht selten vor einer ausdrücklichen Festsetzung der zulässigerweise zu führenden Branchen zurück, weil sie die Unwirksamkeit solcher Festsetzungen fürchteten. Die Folge waren Ausweisungen von undifferenzierten Sondergebieten nach § 11 Abs. 3 BauNVO, in denen jeglicher Einzelhandel zulässig ist“ (Müller, 1995:157). Mit dem Weiterbestehen solcher undifferenzierten Ansiedlungsmöglichkeiten wird die Steuerungsabsicht des § 11 Abs. 3 BauNVO heutigen Inhalts in ihren landesplanerischen und städtebaulichen Zielen unterlaufen (vgl. Müller, 1995:158), und entsprechend würden auch die von Städten erarbeiteten Einzelhandelszentrenkonzepte oder ähnliche Bemühungen in ihrer Steuerungskapazität behindert.

All diese Schwachstellen in der Plankulisse einer Gemeinde können durch eine Planinventur und Baurechtsanalyse für das gesamte Gemeindegebiet aufgedeckt werden und Anhaltspunkte für die notwendigen Planaufstellungs-, Planergänzungs- oder Planänderungsverfahren liefern. Diese könnten als Baustein einer umfassenden Planungskonzeption für den Einzelhandel in einem Zuge veranlaßt und durchgeführt werden (vgl. Kapitel 6.5.5 und 7.5.7). Auf diese Weise würde man im Sinne eines aktiv-gestaltenden Planungsansatzes zu einer präventiven Handlungsprogrammatik für die rechtsförmliche Planung gelangen, die konterkarierenden Einzelhandelsansiedlungen alle verbliebenen Schlupflöcher verschließt.

Alternativ dazu verbleibt nur die planerische Reaktion im Einzelfall, die versucht, Einzelhandelsvorhaben, für welche ein Baugesuch gestellt wurde, durch spontane rechtsförmliche Planungsmaßnahmen, d.h. durch den Erlass einer Veränderungssperre und/oder durch die Beantragung der Zurückstellung von Baugesuchen zu unterbinden (vgl. Kapitel 6.8.7.3). Aber auch für den Einsatz dieser Planungsinstrumente bedarf es einer städtebaulichen Begründung, denn es muß ein Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefaßt werden (Veränderungssperre, § 14 Abs. 1 BauGB), oder es müssen die Voraussetzungen dafür gegeben sein (Zurückstellung von Baugesuchen, § 15 Abs. 1 BauGB). Damit wird wiederum die Vorteilhaftigkeit des Vorhandenseins einer aktuellen gesamtgemeindlichen Planungskonzeption für die räumliche Einzelhandelsentwicklung offenbar.

Den entschädigungsrechtlichen Folgen, die bei der Überplanung bereits beplanter Gebiete eintreten können, ist eine erhebliche planungspraktische Bedeutung beizumessen, wenngleich sie nicht selten überschätzt werden (vgl. Kapitel 6.8.7.4).

6.8.7.2 *Verfahrensaspekte*

Zum rechtsförmlichen planerischen Handlungsspektrum der Gemeinde gehört nicht nur die Aufstellung von Bauleitplänen, sondern nach § 2 Abs. 4 BauGB auch die Änderung und Ergänzung von Bauleitplänen. Für die durchzuführenden Verfahren gelten die gleichen Vorschriften, wie für die Aufstellung von Bauleitplänen (§ 2 Abs. 4 BauGB). Im Zuge der

Erarbeitung und spätestens in der Umsetzung eines Einzelhandelszentrenkonzepts wird die Gemeinde in der Regel auf die Notwendigkeit stoßen, auch bereits bestehende Bebauungspläne in ihren Festsetzungen so anzupassen, daß sie mit den (neu gefassten) Planungszielen für die zentrenorientierte Steuerung der Einzelhandelsentwicklung konform gehen. Je nach Reichweite der notwendigen Festsetzungsänderungen kann dies als Ergänzung oder als Änderung der betreffenden Bebauungspläne geschehen. Handelt es sich um Festsetzungsänderungen von eher marginaler Wirkung, so eröffnet sich die Möglichkeit, die notwendigen Bebauungsplanverfahren zu vereinfachen und zu verkürzen.

6.8.7.2.1 Verzichtbarkeit der vorgezogenen Bürgerbeteiligung und vereinfachtes Verfahren

Wirkt sich die Ergänzung oder Änderung eines Bebauungsplan nicht oder nur unwesentlich auf das Plangebiet und die Nachbargebiete aus, so kann nach § 3 Abs. 1 BauGB auf das Verfahrenselement der frühzeitigen Bürgerbeteiligung verzichtet werden. Im übrigen müssen aber alle weiteren Verfahrensschritte durchlaufen werden, die auch bei der Aufstellung von Bebauungsplänen unabdingbar sind. Voraussetzung für den Verzicht auf die vorgezogene Bürgerbeteiligung ist, daß der Bebauungsplan „nicht zu einer Änderung der gegebenen städtebaulichen Grundstruktur führt und in seiner Funktion auf das Plangebiet beschränkt ist (...) sowie seine Ausweisungen sich nach Nutzungsart und Höhenentwicklung nicht wesentlich von dem bisherigen planungsrechtlich Zulässigen unterscheiden, weiterhin das vorhandene Stadtbild erhalten bleibt und bei Verwirklichung des Bebauungsplans keine nennenswerten nachteiligen Auswirkungen auf die planungsrelevanten Belange der im Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen zu erwarten sind“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 3 Rdnr. 19). Diese Anforderungen zusammengefaßt, kann unter Berufung auf § 3 Abs. 1 BauGB wohl nur in Bagatellfällen auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet werden (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 3 Rdnr. 10) und daher diese Verfahrensvereinfachung bei Änderungen oder Ergänzungen von Bebauungsplänen mit dem Motiv eines völligen Ausschlusses oder eines Ausschlusses nur bestimmter Einzelhandelsnutzungen kaum in Frage kommen.

Werden durch eine Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans die Grundzüge der Planung, d.h. wird der bestehende Bebauungsplan in den Grundzügen seiner Aussage nicht berührt, dann ist nach § 13 BauGB ein vereinfachtes Verfahren möglich, in dem neben der vorgezogenen Bürgerbeteiligung (nach § 3 Abs. 1 BauGB) auch auf das förmliche Auslegungs- bzw. Beteiligungsverfahren (nach § 3 Abs. 2 BauGB) sowie auf die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (nach § 4 BauGB) verzichtet werden kann – obschon an die Stelle dieser Verfahrensschritte dann eine individuelle Beteiligung der von den Änderungen oder Ergänzungen betroffenen Bürger sowie der berührten Träger öffentlicher Belange tritt (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 2 und 6). Die Grund- bzw. Plankonzeption wird dann nicht berührt, wenn die Planänderung oder Planergänzung sich nur auf Einzelheiten der Planung bezieht. Während dies z.B. für die punktuelle Veränderung von Baulinien, Baugrenzen oder der Bebauungstiefe genauso zutrifft, wie für eine geringfügige Änderung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung, ist „bei Änderungen der Art der Nutzung (...) indessen Zurückhaltung geboten, insbesondere wenn sich die frühere und die neue Art der Nutzung nicht unwesentlich unterscheiden“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 4). Genau dies dürfte aber sowohl beim vollständigen Ausschluß von Einzelhandelsnutzungen, als auch beim Ausschluß bestimmter Unterarten des Einzelhandels aus dem Plangebiet durch Größen-, Branchen- und Sortimentssteuerung der Fall sein. Jedenfalls gehört

die Zulässigkeitsentscheidung über die Art der Nutzung, insofern diese in Gänze zur Disposition gestellt wird, unstrittig zu den Grundzügen der Planung (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 4). Inwieweit dies für eine Feinsteuerung der Zulässigkeit von Vorhaben zutrifft, welche allesamt unter die gleiche Nutzungsart gerechnet werden können, wie dies bei der Branchen- und Sortimentssteuerung von Einzelhandelsbetrieben der Fall ist, kann hier nicht abschließend entschieden werden. Jedenfalls liegt eine Berührung der Grundzüge der Planung um so näher, „je tiefer eine Änderung oder Ergänzung in das Interessengeflecht des Bebauungsplans eingreift. (...) Letzten Endes kommt es aber immer auf die konkreten Verhältnisse des Einzelfalls, insbesondere auf das der bisherigen Planung zugrunde liegende ‚Leitbild‘ an“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 13 Rdnr. 4). Insofern läßt sich davon ausgehen, daß etwa die Ergänzung eines ohnehin schon mit Sortimentsfestsetzungen operierenden Sondergebiets-Bebauungsplans für den großflächigen Einzelhandel um einige wenige zusätzliche Warengruppen, die fortan ebenfalls unzulässig oder zulässig sein sollen, im vereinfachten Verfahren durchgeführt werden kann. Soll hingegen ein für ein Gewerbegebiet bestehender Bebauungsplan unter Anwendung von § 1 Abs. 9 BauNVO dahingehend abgeändert werden, daß Einzelhandelsbetriebe bestimmter, zentrenrelevanter Branchen nicht mehr angesiedelt werden dürfen - beispielsweise ist an den Ausschluß von Lebensmittel-Discountern zu denken -, so dürfte dies eher nicht mehr von § 13 BauGB gedeckt werden.

Um die eigene Planung nicht den Unsicherheiten anheimzustellen, die mit dieser bis dato noch ungeklärte Rechtsfrage zwangsläufig einhergehen, empfiehlt es sich für die Gemeinde, im Zweifelsfall doch das vollständige Planungsverfahren zu bemühen.

6.8.7.2.2 *Planänderungs- bzw. Ergänzungsverfahren*

Grundsätzlich ist zwischen einer Planergänzung und einer Planänderung zu unterscheiden. Bei einer Planergänzung treten neue Regelungen zu den bisherigen - weiter fortgeltenden - Inhalten ergänzend hinzu (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 86). Dabei geschieht die Ergänzung dergestalt, daß einem bereits vorhandenen gültigen Bebauungsplan ein weiterer Bebauungsplan, der auch nur eine Festsetzungsart enthalten kann, hinzugefügt wird, so daß ein einziger Plan daraus entsteht (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rdnr. 9). Für die Erhöhung der Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsplanung wird sich dieser Weg vor allem anbieten, wenn eine größere Anzahl von Bebauungsplänen einer übergeordnet einheitlich-gleichlautenden Festsetzungsfindung unterworfen werden soll; dies kann insbesondere der Fall sein, wenn sämtliche siedlungsräumlich peripher zu den Zentren der Gemeinde gelegene Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel über Sortimentsfestsetzungen gegen bestimmte Einzelhandelsansiedlungen immunisiert werden sollen und somit eine spezifische Auflistung unzulässiger zentrenrelevanter Sortimente Teil der Bebauungspläne werden muß. Besondere Bedeutung kommt dem für den Fall zu, daß sich die planerische Einschätzung der Zentrenrelevanz einzelner Waren oder Warengruppen ändert, und daher die Notwendigkeit entsteht, alle Bebauungspläne, die in ihren Festsetzungen auf eine entsprechend formulierte Sortimentsliste abheben, nun (erneut) anpassen zu müssen. Der nachgerade „klassische Fall“ in diesem Zusammenhang ist derjenige, wo Getränkegroßgebäude wegen ihrer Eigenschaft als Nahrungs- und Genußmittel zunächst als zentrenrelevant eingestuft wurden, im nachhinein wegen ihrer Sperrigkeit und unstrittigen Autotransportaffinität aber als nicht-zentrenrelevant klassifiziert werden sollen.

Im Gegensatz zur Planergänzung geht mit der Planänderung eine inhaltliche Veränderung der Vorschriften des vormaligen Plans einher (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 86). Bei der Planänderung ergeben sich wiederum zwei unterschiedliche Vorgehensweisen nach dem Umfang der Änderungen: Zum einen können nur einige bestehende Festsetzungen des Bebauungsplans verändert werden (Planänderung), und zum anderen kann der gesamte bisher geltende Plan durch einen neuen Bebauungsplan (Änderungsplan) abgelöst werden. Auch die vollständige Ersetzung durch einen neuen Plan ist eine Planänderung (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 86). Wird der bestehende Bebauungsplan vollständig durch einen neuen Bebauungsplan ersetzt, „so löst dieser Plan als neues Ortsrecht den bisher bestehenden ab, ohne daß jener ausdrücklich aufgehoben werden müsste“ (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rdnr. 9). Um möglichen Zweifeln vorzubeugen, ist es dennoch empfehlenswert, im Aufstellungsverfahren des neuen Bebauungsplans auf die Aufhebung des alten Plans hinzuweisen, denn dadurch wird deutlich, daß allein der neue Änderungsplan die künftige planungsrechtliche Ordnung im betreffenden Gebiet bestimmt (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 3 Rdnr. 9; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 87). Dazu kann im selben Zuge mit dem Neuaufstellungsverfahren ein formaler Aufhebungsbeschluß über den alten Plan gefaßt werden. Ohnehin ist in der Begründung zum Bebauungsplan (§ 9 Abs. 8 BauGB), ausgehend von den Inhalten des aufzuhebenden Plans, die Erfordernis der erneuten Planung darzulegen und zu rechtfertigen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rdnr. 85 und 87).

Im Hinblick auf die Erhöhung der Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung, z.B. im Zuge der Realisierung eines Einzelhandelszentrenkonzepts, ist eine Planänderung in all jenen Fällen notwendig, in denen die Planungsziele nicht mit einer bloßen Ergänzung der bestehenden Bebauungspläne erreicht werden können, weil deren - weiterhin gültigen - Festsetzungen von vornherein des notwendigen Spielraums entbehren, allein mit Hilfe einer hinzutretenden Planergänzung eine einschränkende Konkretisierung vornehmen zu können. Da es gerade um die Ersetzung oder Modifikation bestehender Zulässigkeitsbestimmungen für Einzelhandelsbetriebe in restriktiver Absicht geht, wird die Gemeinde in der Mehrzahl der Fälle eine Änderung der betreffenden Bebauungspläne vornehmen müssen, in welcher vor allem die Festsetzungen über die Art der allgemein oder als Ausnahme zulässigen Nutzungen Änderungsgegenstand sind.

Entschließt sich die Gemeinde dazu, einen alten Bebauungsplan durch einen Änderungsplan abzulösen, so kann sie dies, soweit damit ihre Planungsziele realisiert werden können, grundsätzlich auch in Form eines einfachen Bebauungsplans (§ 30 Abs. 3 BauGB) tun. Neben dem allgemeinen Gebot der planerischen Zurückhaltung spricht in bestimmten Fällen für die Wahl dieser Vorgehensweise, daß wegen einer bewußt gering gehaltenen Regelungsdichte der Planungsaufwand im Vergleich zu einem qualifizierten Bebauungsplan klein gehalten, das Planungsziel aber dennoch genauso gut erreicht werden kann. Hier ist etwa an die Situation zu denken, daß bestehende Gewerbegebiete, in denen neben sonstigen Gewerbebetrieben auch Einzelhandelsbetriebe ansässig sind, gegen weitere Einzelhandelsansiedlungen geschützt werden sollen und deren Verhinderung allein dadurch erreicht werden kann, den Einzelhandel in einem einfachen Bebauungsplan durch entsprechende Festsetzungen zur Nutzungsart aus dem Kreis der zulässigen Nutzungen auszuschneiden, während sich die Zulässigkeit anderer Vorhaben dann wegen § 30 Abs. 3 BauGB nach den Bestimmungen des § 34 BauGB in Abhängigkeit der Umgebungsbebauung entscheidet. Weil die Eigenart der näheren Umge-

bung aber gerade von Gewerbebetrieben geprägt ist, und zugleich Einzelhandelsansiedlungen wegen der zu beachtenden Festsetzung des einfachen Bebauungsplans unzulässig sind, verbleiben einzig sonstige Gewerbebetriebe als zulässige Vorhaben, so daß das beabsichtigte Planungsziel erreicht ist.

Im Fazit des Gesagten sollte sich die Gemeinde bei ihrer Entscheidung darüber, ob die Änderung des bestehenden Planungsrechts durch eine bloße Planänderung oder durch einen Änderungsplan erfolgt, aber auch darüber bewußt sein, daß sie von erheblicher Konsequenz für „das rechtliche Schicksal der geänderten Planfestsetzungen“ (Kuschnerus, 1997:48) sein kann. Nur im zweiten Fall handelt es sich nämlich um einen rechtlich selbständigen Plan. Das ist im Hinblick auf die Wirksamkeit der geänderten Festsetzungen bedeutsam, weil diese sich dann ausschließlich nach seiner Rechtsfehlerfreiheit im eigenen materiellen Inhalt und im eigenen Aufstellungsverfahren bestimmt, während die Wirksamkeit einer Planänderung voraussetzt, daß auch der Ursprungsplan wirksam, d.h. frei von Mängeln ist (vgl. Kuschnerus, 1997:48).

Abschließend ist im Hinblick auf das Baugenehmigungsverfahren und den Anspruch der Gemeinde auf die Sicherung ihrer Bauleitplanung (vgl. Kapitel 6.8.7.3) darauf hinzuweisen, daß notwendigenfalls Bebauungspläne auch dann noch ergänzt oder geändert bzw. in das dazu notwendige Verfahren eingegeben werden können, wenn bereits konkrete Baugesuche oder Bauvoranfragen bei der Baugenehmigungsbehörde vorliegen (vgl. Birk, 1999:156). Die Einreichung eines konkreten, aus gemeindlicher Sicht für die Verwirklichung ihrer Planungen prekären Baugesuchs kann vielmehr sogar gerade erst den Anlaß geben, die Ergänzung, Änderung oder Aufstellung eines Bauleitplans durchzuführen (vgl. Müller, 1995:143).

6.8.7.2.3 Bündelung der notwendigen Einzelverfahren im „Konvoi-Verfahren“

Kann die Gemeinde, wie oben dargestellt, in ihrer Bemühung um eine Erhöhung der Steuerungskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung auch auf unterschiedliche Möglichkeiten der Plananpassung zurückgreifen, so ist diesen nach § 2 Abs. 4 BauGB allesamt doch gemein, daß sie unabdingbar eines rechtsförmlichen Ergänzungs-, Änderungs- oder Aufstellungsverfahrens bedürfen, wie es in den §§ 2 bis 4 und 10 BauGB sowie im § 13 BauGB geregelt ist. Danach ist es zwingend notwendig, für jede einzelne als notwendig angesehene Planergänzung, Planänderung oder Planaufstellung eines Bebauungsplans ein separates, formal selbständiges Verfahren durchzuführen. Keinesfalls kann etwa eine Anpassung bestehender Pläne an neu vorgesehene Zulässigkeitsregelungen für Einzelhandelsbetriebe „pauschal durch eine Satzung für das gesamte Gemeindegebiet ausgesprochen werden. Notwendig ist ein entsprechendes Bebauungsplanänderungsverfahren für jeden einzelnen Bebauungsplan“ (Müller, 1995:143).

Die einzige Arbeitserleichterung, die sich die Gemeinde verschaffen kann, wenn im Rahmen der Umsetzung einer neuen Einzelhandelspolitik zahlreiche Bebauungspläne angepaßt oder erstmalig neu aufgestellt werden müssen, besteht darin, die Vielzahl der Verfahren im Planungs- bzw. Verwaltungsprozeß möglichst effizient abzuwickeln. Hierzu bietet sich ein Konvoi-Verfahren an, d.h. es wird eine zeitliche und organisatorische Paralellisierung der einzelnen zu durchlaufenden Verfahrensschritte für alle in das Planverfahren eingegebenen Pläne hergestellt: Der gleiche Verfahrensschritt wird jeweils gleichzeitig für alle betroffenen

Pläne durchgeführt, aber dennoch erfolgen die Verfahren isoliert und formal korrekt. Auf diese Art und Weise können in der verwaltungspraktischen Prozeßkette Synergieeffekte vereinnahmt werden, sei es, daß die Planungsverwaltung nur eine „Mutterpause“ einer Planbegründung (die freilich auf den Einzelfall anzupassen ist) anfertigen muß, sei es, daß die Bürgerschaft in nur einer Veranstaltung frühzeitig über die Planungen informiert wird, oder sei es, daß der Stadtrat in nur wenigen oder gar nur in einer einzigen Sitzung mit der Sache befaßt wird bzw. die Satzungen beschließen muß. Trotzdem darf auch und gerade hier nicht übersehen werden, daß der Satzungsbeschluß einzeln für jedes einzelne Bebauungsplanverfahren herbeizuführen ist.

Der zweite Vorteil eines solchen Kolonnen-Verfahrens liegt darin, daß die gewünschte neue Planlage für das gesamte Gemeindegebiet auf einen festen, absehbaren Zeitpunkt hin terminiert eintreten kann und damit für Planungsverwaltung, Bauordnungsbehörde und private Investoren eine homogene, verlässliche Planungsgrundlage zur Verfügung steht.

Wie unschwer zu erkennen ist, wird die Durchführung eines solchen Kolonnenverfahrens - sowohl, was die materielle planerische Ausgestaltung der Bebauungspläne und ihre Begründung anbelangt, als auch, was die verfahrenstechnische Abwicklung des formellen Planungsprozesses angeht - dadurch entscheidend vereinfacht, daß auf eine konzeptionelle Planungsgrundlage zurückgegriffen werden kann. Existiert z.B. ein Einzelhandelszentrenkonzept für das Gemeindegebiet, so wird es angesichts der dort formulierten siedlungsstrukturellen Entwicklungsziele, die insbesondere auch eine auf die Zentren orientierte Einzelhandels- und Versorgungsstruktur vorsehen, leicht fallen, die notwendigen Begründungen für die Anpassung der einzelnen Bebauungspläne zu erarbeiten und zu rationalisieren. In den Bebauungsplänen selbst kann dann auch Bezug auf das Einzelhandelszentrenkonzept und seine planerischen Zielsetzungen, beispielsweise auch visualisiert in einem räumlichen Zentren-Modell für das Gemeindegebiet, genommen werden. Dies kann zumal mit dem Gewicht geschehen, daß nach § 1 Abs. 5 Nr. 10 BauGB die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung von Bauleitplänen als besonderer Abwägungsbelang zu berücksichtigen sind.

6.8.7.3 *Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung*

Die §§ 14 und 15 BauGB stellen mit der Veränderungssperre und der Zurückstellung von Baugesuchen zwei Instrumente zur Verfügung, die zur Sicherung der städtebaulichen Planung eingesetzt werden können. Sie ermöglichen es den Gemeinden, ihre - sich im Zeitablauf auch ändernden - städtebaulichen Planungsvorstellungen entgegen der langen Verfahrensdauer der Aufstellung von Bauleitplänen oder den Verwirklichungsbestrebungen konterkarierender Bauvorhaben plangemäß zu realisieren. Es gilt zu verhindern, daß in einem Gebiet noch Veränderungen (Errichtung von Neu- und Anbauten, Umnutzungen) vorgenommen werden, die mit den beabsichtigten künftigen Nutzungen bzw. künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans nicht im Einklang stehen. Es ist daran zu erinnern, daß der Aufstellungsbeschluß zur Änderung oder Neuaufstellung eines Bebauungsplanes zunächst für das geltende Planungsrecht keine Konsequenzen hat, sondern eine Änderung erst durch das Inkrafttreten des neuen Plans vollzogen wird. Tritt also die Gemeinde vorausschauend und gewollt in den formalen Prozeß der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans ein, muß sie alleine schon wegen dessen in der Regel erheblicher Zeitdauer von den planungsrechtlich eingeräumten Instrumentarien der Veränderungssperre nach § 14 BauGB und/oder der Zurückstel-

lung eines Baugesuchs nach § 15 BauGB Gebrauch machen, um ihre Planung zu sichern (vgl. Müller, 1995:143). Umgekehrt kann es aber auch der Fall sein, daß mit der Einreichung eines Baugesuchs spontan eine Notwendigkeit eintritt, eine grundsätzlich bestehende Planungsabsicht der Gemeinde, welche sich noch nicht in einem rechtsförmlichen Planungsverfahren manifestiert (die sehr wohl aber in einem informellen Vorbereitungsstadium befindlich sein kann), abzusichern. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Bauantrag zur Errichtung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit zentrenrelevantem Sortiment auf einem Grundstück mit entsprechend (noch) vorhandenem Baurecht in städtebaulich nicht-integrierter Lage gestellt wird, die Stadtverwaltung aber gerade ein Einzelhandelszentrenkonzept erarbeitet, welches genau solche Ansiedlungen aus städtebaulichen Gründen zukünftig unterbinden möchte. Die Konzeption im Einzelfall vorwegnehmend, muß die Stadt ihren Planungswillen dann sofort in den rechtsförmlichen Bereich heben, damit sie die im folgenden näher dargestellten Sicherungsinstrumente zum Einsatz bringen kann. Es wird zwar immer wieder behauptet, Zurückstellungen und Veränderungssperren seien nach Einreichung von Bauvoranfragen oder Baugesuchen nicht mehr zulässig – dies ist aber unrichtig (vgl. Birk, 1999:158). Vielmehr geschieht ein Großteil der Zurückstellungen von Baugesuchen und der Satzungsbeschlüsse über Veränderungssperren gerade erst aus Anlaß von Bauvoranfragen und Baugesuchen (vgl. Birk, 1999:158; Schmidt-Eichstaedt, 1993:229). In diesem wie auch im erstgenannten Fall löst die Zurückstellung von Baugesuchen und der Erlass einer Veränderungssperre keine Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche aus, wenn sie formell und materiell rechtmäßig sind (vgl. Birk, 1999:158).

6.8.7.3.1 *Veränderungssperre*

Mit Hilfe der Veränderungssperre können nach § 14 BauGB alle baulichen Vorhaben im betreffenden Gebiet untersagt werden. Als Voraussetzung des Beschlusses einer Veränderungssperre (durch den Gemeinderat in Form einer Satzung; § 16 BauGB) muß die Gemeinde zunächst einen Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans fassen. „Die Sicherung der Planung wird nicht schon im Stadium unverbindlicher und unkontrollierbarer planerischer Erwägungen und Wünsche gestattet. (...) Die ‚Absicht‘, einen Bebauungsplan zu erlassen, reicht nicht aus“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 10), selbst wenn für diesen bereits ein Planentwurf vorliegt. Einzig und allein kommt es darauf an, daß das zuständige Gemeindeorgan förmlich einen Planaufstellungsbeschluß für einen Bebauungsplan - ein einfacher Bebauungsplan ist ausreichend - im betreffenden Gebiet gefaßt hat, gleichwohl mit der praktischen Planbearbeitung selbst noch nicht begonnen worden sein muß (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 10). Dessen ungeachtet muß jedoch zum Zeitpunkt des Erlasses (Verkündung) der Veränderungssperre die inhaltliche Orientierung der Planung - die Veränderungssperre soll ja gerade zu ihrer „Sicherung“ erlassen werden - hinreichend konkretisiert und begründbar sein (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 11). Grundsätzlich zulässig sind auch „gezielte Veränderungssperren“, mit deren Hilfe die Gemeinde ganz gezielt für ein bestimmtes Grundstück ein Sicherheitsbedürfnis festhält und Vorhaben verhindern will, welche die künftige Planung beeinträchtigen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 20b).

Eine Veränderungssperre kann auch dann erlassen werden, wenn vorher bereits eine Zurückstellung von Baugesuchen erfolgt ist. Weil eine Veränderungssperre erst in Kraft getreten sein muß, bevor sie ihre Sicherungswirkung entfaltet, besteht dazu tatsächlich häufig ein Anlaß.

Auch kann die Gemeinde zunächst den Versuch unternommen haben, die Sicherung der Planung allein durch die Zurückstellung von Baugesuchen vorzunehmen (wozu sie, soweit Sicherungszweck und voraussichtliche Dauer der Planung dies erlauben, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohnehin angehalten ist), um dann feststellen zu müssen, daß der Bebauungsplan doch nicht innerhalb der Frist von 12 Monaten in Kraft treten kann, oder daß die Planungsarbeit ein Sicherheitsbedürfnis hervorbringt, welchem nicht mehr durch Einzelfallmaßnahmen (Zurückstellung als Verwaltungsakt) entsprochen werden kann (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 7, 9). Dann ist von einer abstrakten Gefährdung auszugehen, so daß die als Satzung erlassene Veränderungssperre der Vielzahl möglicher Gefährdungsfälle vorgreifen muß.

Der Satzungsbeschluß über die Veränderungssperre kann gleichzeitig mit dem Aufstellungsbeschluß über den betreffenden Bebauungsplan gefaßt werden (vgl. Müller, 1995:144). Die Geltungsdauer der erstmalig beschlossenen Veränderungssperre beträgt laut § 17 BauGB maximal zwei Jahre, kann aber von der Gemeinde zunächst um ein Jahr, und daraufhin noch einmal um ein weiteres Jahr verlängert werden, wobei die zweite Verlängerung der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf. Darüber noch hinausgehend kann eine dann abgelaufene Veränderungssperre von der Gemeinde ganz oder teilweise neu beschlossen werden, wozu ebenfalls die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich ist. Allerdings muß die Gemeinde die Betroffenen dann für die Vermögensnachteile entschädigen, welche ab dem Zeitpunkt vier Jahre nach Beschluß der Veränderungssperre eintreten (§ 18 BauGB), während jedoch die vorhergehende Zeit wegen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vom Betroffenen entschädigungslos hinzunehmen ist (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:228).

6.8.7.3.2 *Zurückstellung von Baugesuchen*

In § 15 BauGB wird als optional oder ergänzend einsetzbares Instrument die Zurückstellung von Baugesuchen „als letzte Nothilfe“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:229) gegen ungewollte Vorhaben begründet. Danach hat die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben im Einzelfall für einen Zeitraum bis zu 12 Monaten in dem betreffenden Plangebiet auszusetzen, wenn die Voraussetzungen für eine Veränderungssperre vorliegen, die Veränderungssperre aber noch nicht beschlossen oder noch nicht in Kraft getreten ist. Die Zurückstellung von Baugesuchen erfordert eine konkrete Gefährdung, d.h. es muß im Einzelfall eines Vorhabens, für welches ein Antragsteller um einen Bauvorbescheid oder um eine Baugenehmigung nachsucht, zu befürchten sein, daß die Durchführung der Planung dadurch unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 7).

Voraussetzung für die Anwendung dieses Instruments ist, daß ein wirksamer Aufstellungsbeschluß für einen - auch nur einfachen - Bebauungsplan bereits vorliegt. Ferner müssen zwar die Voraussetzungen für eine Veränderungssperre vorliegen, diese selbst darf aber von der Gemeinde nicht bereits erlassen worden sein; die Zurückstellung von Baugesuchen kann nur solange erfolgen, bis ggf. eine Veränderungssperre verkündet und damit wirksam geworden ist (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 14 Rdnr. 4). Nach der Beschlußfassung über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans kann die Gemeinde die Zurückstellung von Baugesuchen sofort bei der Bauaufsichtsbehörde beantragen. Die Zurückstellung kann auch für die Genehmigung eines Vorhabens beantragt werden, welches

eine Nutzungsänderung i.S.v. § 29 BauGB zum Inhalt hat (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 8b).

Die Zurückstellung eines Baugesuchs bewirkt noch kein endgültiges Verbot des Vorhabens, sondern sie „enthält die Erklärung der Genehmigungsbehörde, daß sie aufgrund der ihr obliegenden präventiven Kontrolle die Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens befristet aussetzt“ (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 2). Für die Zurückstellung des Baugesuchs durch die Baugenehmigungsbehörde ist die vorherige formelle Beantragung des Einsatzes dieses Instruments durch die Gemeinde unerläßliche Vorbedingung. Ohne vorherige Beantragung ist die Baugenehmigungsbehörde selbst dann nicht berechtigt, die Entscheidung über einen Antrag von Amts wegen zurückzustellen, wenn sie ein Bedürfnis für die Sicherung der gemeindlichen Planungsabsichten erkennt (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Das unterstreicht die Bedeutung des Informationsaustausches und des Zusammenwirkens von Gemeinde und Baugenehmigungsbehörde bzw. von den betreffenden Dienststellen innerhalb der Stadtverwaltung in Fall größerer Städte, wo die Baugenehmigungsbehörde Teil der Stadtverwaltung ist.

Grundsätzlich ist die als Verwaltungsakt ergehende Zurückstellung von Baugesuchen weniger aufwändig, als die als Satzung zu erlassende Veränderungssperre (vgl. Battis, 1999:116).

6.8.7.3.3 Aspekte des Verfahrensablaufs und des Zusammenwirkens der beteiligten Dienststellen

Da der Einsatz einer Veränderungssperre an die besondere Voraussetzung geknüpft ist, daß bereits ein Aufstellungsbeschluß über einen Bebauungsplan gefaßt wurde, tritt in der Planungspraxis das Problem auf, daß in vielen Fällen diese Voraussetzungen erst erfüllt werden können, nachdem ein Baugenehmigungsantrag gestellt wurde. Auch die Zurückstellung von Baugesuchen, die an die gleiche Voraussetzung gebunden ist, kann als - insoweit reaktives - Sicherungsinstrument erst dann praktisch werden, wenn bereits ein Antrag auf Baugenehmigung vorliegt.

Vor diesem Hintergrund ist es nach dem gewollten Sinn der gesetzlichen Regelung aber unstrittig, daß die Baugenehmigungsbehörde ein konkretes Baugesuch nach Maßgabe einer von der Gemeinde erlassenen Veränderungssperre oder einer von der Gemeinde beantragten Zurückstellung von Baugesuchen behandeln muß, wenn diese bis zum Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde über das eingereichte Baugesuch mit der Fassung eines Planaufstellungsbeschlusses und seiner ortsüblichen Bekanntmachung die dazu notwendige Voraussetzung geschaffen hat (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 8, 8a). Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen können „ihren Zweck nur erfüllen, wenn sichergestellt ist, daß die Gemeinde rechtzeitig vor Ausführung der Vorhaben über Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung entscheiden und diese auch wirksam werden lassen kann“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, §§ 14-18 Vorb. Rdnr. 13). Dies wiederum hängt von der Vorbedingung ab, „daß die Gemeinde von der bevorstehenden Ausführung der Vorhaben (...) Kenntnis erhält“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, §§ 14-18 Vorb. Rdnr. 13).

Der Gemeinde verbleibt als Reaktionszeit lediglich die kurze Zeitspanne, die zwischen dem Eingang des Baugesuchs bei der Baugenehmigungsbehörde und deren endgültiger Entscheidung über dieses Baugesuch liegt, wenn sie nicht den Extremfall bemühen will, der ihr sogar bis zum Abschluß eines ggf. anhängigen (oder heraufbeschworenen) Widerspruchsverfahrens Zeit gibt (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:229). Innerhalb dieser Zeitspanne muß die Gemeinde

dafür Sorge tragen, daß die Voraussetzungen zur Anwendung der Sicherungsinstrumente geschaffen werden. Mit anderen Worten muß sie zwangsnotwendig innerhalb weniger Wochen einen entsprechenden Planaufstellungsbeschluß fassen sowie darüber hinaus den Satzungsbeschluß über die Veränderungssperre herbeiführen und/oder die Zurückstellung von Baugesuchen bei der Baugenehmigungsbehörde beantragen.

Es ist durchaus legitim, daß die Gemeinde sich erst durch den Antrag auf Genehmigung von Vorhaben zur Planung veranlaßt sieht; dann kommt es lediglich darauf an, durch einen ggf. kurzfristig herbeizuführenden Planaufstellungsbeschluß die Ernsthaftigkeit der Planung zu dokumentieren sowie argumentativ zu untermauern, daß das fragliche Vorhaben der inhaltlichen Planungsabsicht - sie muß lediglich in ihren Grundvorstellungen geäußert werden - widerspricht oder widersprechen kann (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 9). Ein rein negative Zielsetzung, wie etwa die Verhinderung einer Verbrauchermarktsiedlung, reicht allerdings weder zur Begründung einer Veränderungssperre noch für die Zurückstellung eines Baugesuchs aus; vielmehr müssen sich die angeführten Ziele und Zwecke der Planung auf positive Inhalte, beispielsweise auf die Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgungsstruktur, beziehen – womit ohnehin immer auch negative Wirkungen für unvereinbare Nutzungen einhergehen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 9). Dem gegenüber sieht es Müller (1995:144) als möglich an, eine Veränderungssperre allein mit der Begründung zu erlassen, aus städtebaulicher Notwendigkeit den Einzelhandel oder bestimmte Branchen aus einem bestimmten Plangebiet auszuschließen. Ebenso ausreichend ist nach Müller (1995:144) die Begründung, alte Bebauungspläne auf die Anwendung der BauNVO 1990 umstellen zu wollen.

Aus den oben vorgebrachten Überlegungen wird deutlich, daß die Gemeinde, respektive Planungsverwaltung und Gemeinderat, zur Ausschöpfung ihres Handlungsspielraums kritisch darauf angewiesen sind, rechtzeitig und überhaupt Kenntnis über Vorhaben zu erlangen, die ihren Planungsabsichten zuwiderlaufen könnten. Es ist daher mit Ernst/Zinkahn/Bielenberg (BauGB, § 15 Rdnr. 5) geboten, das Zusammenwirken von Gemeinde und Baugenehmigungsbehörde verwaltungstechnisch sicherzustellen. Zwar muß die Baugenehmigungsbehörde nach § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB in den Fällen nach §§ 31, 33 bis 35 BauGB für die Erteilung einer Baugenehmigung das Einvernehmen der Gemeinde einholen, Baugenehmigungen für Vorhaben im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans erteilt sie aber ohne die Beteiligung der Gemeinde.

Zum einen erfordert das sicherzustellende verwaltungstechnische Zusammenwirken, daß die Gemeinde der Baugenehmigungsbehörde von jedem Beschluß, mit dem ein förmliches Bebauungsplanverfahren eingeleitet wird, Kenntnis gibt. Die ist im Fall der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines vorhandenen Bebauungsplans im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB aus dem oben genannten Grund besonders wichtig.

Umgekehrt wird die Gemeinde die Baugenehmigungsbehörde ersuchen, ihr alle oder doch zumindest diejenigen Anträge auf Erteilung von Baugenehmigungen zuzuleiten, welche Gebiete betreffen, die aus Sicht der Gemeinde gegenüber bestimmten Vorhaben besonders sensibel sind. Dem wird in der Regel aber bereits in den Landesbauordnungen mit der Bestimmung Rechnung getragen, daß der Antragsteller von vornherein sein Baugesuch bei der Gemeinde einzureichen hat und dieses erst von dort, mit einer gemeindlichen Stellungnahme versehen, an die Baugenehmigungsbehörde weitergereicht wird (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Es ist grundsätzlich auf das allgemeine Prinzip zu verweisen, „daß alle Träger der öffentlichen Verwaltung, die bei der Wahrnehmung ihnen

anvertrauter öffentlicher Interessen zusammenwirken, entsprechend dem Wesen dieser Aufgabe zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet sind“ (Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Daraus läßt sich nach Ernst/Zinkahn/Bielenberg (BauGB, § 15 Rdnr. 5) sogar „herleiten, daß die Baugenehmigungsbehörde die Gemeinde auf das ihr zustehende Antragsrecht aufmerksam machen sollte, wenn nach ihrer Ansicht die materiellen und formellen Voraussetzungen für eine Zurückstellung vorliegen.“ Wenn der Baugenehmigungsbehörde gemeindliche Planungsabsichten bekannt sind, die von der Genehmigung beantragter Vorhaben konterkariert werden könnten, sollte sie die Gemeinde auffordern, die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens zu beschließen (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 5). Es ist der Gemeinde auch möglich, zeitlich vorwegnehmend bei der Baugenehmigungsbehörde einen Antrag auf Zurückstellung eines Baugesuchs zu stellen, wenn faktisch noch kein Planaufstellungsbeschluß gefaßt wurde. „Die Baugenehmigungsbehörde wird in solchen Fällen der Gemeinde eine angemessene Nachfrist setzen mit dem Hinweis, daß nach Fristablauf der Antrag abgelehnt wird, wenn der Einleitungsbeschluß nicht vorliegt“ (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 8) – mit der Folge der Genehmigung des in Frage stehenden Vorhabens.

Bei größeren Städten, in denen die Gemeinde selbst Baugenehmigungsbehörde ist, ist kein besonderer formeller Antrag der Gemeinde auf Zurückstellung eines Baugesuchs erforderlich, wenn „die mit dem Antragsrecht gewollte Sicherung der Planungshoheit (...) durch sinnfällige gemeindeinterne Regelungen gewahrt werden“ kann (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 7). Eine solche Regelung könnte etwa vorsehen, daß das Stadtplanungsamt der Gemeinde ein Quasi-Antragsrecht wahrnimmt und ggf. vorher auch einen Ausschuß mit der Sache befaßt (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 7). An einen derartigen Antrag ist die Baugenehmigungsbehörde nicht anders gebunden, als sie es wäre, wenn sie keine Behörde der Gemeinde wäre (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 15 Rdnr. 7). Sinnvoll erscheint in diesem Zusammenhang auch die Einführung einer ämterübergreifenden und kurzzyklisch tagenden „Bauordnungsrunde“, an der neben dem Bauordnungs- und dem Stadtplanungsamt auch weitere sachbefaßte Ämter, wie etwa das Amt für Wirtschaftsförderung, das Amt für Stadtentwicklung, die Stabsstelle für Stadtmarketing u.ä.m., teilnehmen sollten.

Die Güte der Binnenorganisation innerhalb des Dezernatsbereichs „Planen und Bauen“ (o.ä.) in größeren Städten ist daher in der Lage, den Einsatz der beiden beschriebenen Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung in hohem Maße zu beeinflussen und die Planmäßigkeit der Planung, sei diese in informellen Planwerken oder in rechtsförmlichen Plänen formuliert, zu determinieren. Die Anforderung besteht darin, Informationsflüsse und Verwaltungsprozesse zwischen den sach- bzw. verfahrensbeteiligten Stellen und Organen der Gemeinde zu vereinbaren und zu implementieren, die das geforderte Zusammenwirken von Bauplanung und Bauordnung nach dem Prinzip gegenseitiger Unterstützung verwirklichen (vgl. auch Kapitel 6.8.8.3). Daß in der Realität der gemeindlichen Planungspraxis in dieser Hinsicht allerdings nicht unerhebliche Defizite - bis hin zu einem regelrechten Handlungs dualismus zwischen Planungsamt und Bauordnungsbehörde - bestehen, wurde in den durchgeführten Experteninterviews deutlich (vgl. Kapitel 7.6.15).

6.8.7.3.4 *Strategische Vorbereitung des Einsatzes der Sicherungsinstrumente oder fallweise nachsorgende Anwendung?*

Wie bereit angeklungen, lassen sich zwei Fälle des Einsatzes von Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen zur Sicherung der städtebaulichen Planung unterscheiden:

- Im ersten Fall bereitet die Gemeinde die Möglichkeit des kurzfristigen Einsatzes dieser Instrumente strategisch nach Maßgabe einer Gesamtkonzeption und ohne Zugzwang vor. Auf der Grundlage bestimmter, in einem Entwicklungskonzept - hier für die künftig angestrebte räumliche Einzelhandels- und Zentrenstruktur - gefaßter Planungsziele wird eine Analyse der planungsrechtlichen Situation des gesamten Gemeindegebiets im Hinblick auf bestehende Baurechte für unerwünschte Vorhaben durchgeführt. Für die im Ergebnis dieser Analyse identifizierten „ansiedlungsgefährdeten“ Gebiete werden daraufhin Beschlüsse über die Aufstellung von Bebauungsplänen gefaßt (wobei die detaillierte inhaltliche Ausgestaltung sowie die weiteren Schritte des rechtsförmlichen Planungsverfahrens zeitlich nicht unmittelbar anschließen müssen). Weil damit die notwendigen Voraussetzungen geschaffen sind, können die Sicherungsinstrumente im Bedarfsfall sofort eingesetzt werden, d.h. der Satzungsbeschluß über eine Veränderungssperre herbeigeführt und/oder der Antrag auf Zurückstellung eines Baugesuchs an die Baugenehmigungsbehörde gestellt werden.
- Im zweiten Fall handelt es sich um ein Vorgehen der fallweise-reaktiven Planänderung als Antwort auf eingehende prekäre Baugesuche. Immer dann, wenn ein Vorhaben bekannt wird, das bei seiner Genehmigung in der Lage ist, die gemeindliche Planung zu erschweren oder unmöglich zu machen, werden Veränderungssperre und/oder Zurückstellung von Baugesuchen zwar auch angewendet, es müssen allerdings dann in jedem einzelnen Fall spontan und unkoordiniert, ggf. verbunden mit entsprechenden Begründungsschwierigkeiten, die notwendigen Anwendungsvoraussetzungen geschaffen werden. Zudem ist diese Art der Vorhabenabwehr ex post für die Gemeinde mit den oben besprochen Zeitwängen verbunden.

Aus den genannten Gründen wäre aus Sicht einer Planungsverwaltung bzw. Gemeinde, welche die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung intensivieren will, eindeutig der erstgenannten Vorgehensweise der Vorzug zu geben. Vor allem auch deshalb, weil die Bauplanungsverwaltung auf diese Weise wesentlich weniger auf das informatorische Wohlwollen der Baugenehmigungsbehörde angewiesen ist.

Unabhängig von der gewählten Vorgehensweise ist es, wie gezeigt werden konnte, jedenfalls ein ganz grundsätzliches und unbedingtes Erfordernis für die Gemeinde, daß sie bei der Verwirklichung einer zentrenorientierten Einzelhandelssteuerung „durch Zurückstellung von Bauanträgen oder Bauvoranfragen und durch Veränderungssperren Fehlentwicklungen bewußt verhindert“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:291).

6.8.7.4 *Entschädigung*

Bei der Planänderung von Bebauungsplänen - genau so wie bei deren Aufstellung, Ergänzung oder Aufhebung - können gegenüber dem betroffenen Grundstückseigentümer aufgrund damit verbundener Einschränkungen der bislang bestehenden Nutzungsrechte Entschädigungsansprüche ausgelöst werden (vgl. Kuschnerus, 1997:49). Bei Plananpassungen mit der Motiva-

tion einer Restriktion der Einzelhandelsnutzungen tauchen nach der Erfahrung von Birk (1999:156) jedoch „Fragen von Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüchen (...) in aller Regel - entgegen oft anders lautender Behauptungen - nicht auf“ (Birk, 1999:156).

In der Praxis lehnen Kommunalpolitiker häufig Vorlagen der Verwaltung, welche eine Entschädigungspflicht für die Gemeinde auslösen könnten, kategorisch ab, weil sie diese Entschädigungspflicht fälschlicherweise als Ausdruck rechtswidrigen Handelns interpretieren (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:267). Es ist aber zu betonen, daß dies eine Fehleinschätzung ist: Auch rechtmäßiges, am Wohl der Allgemeinheit orientiertes Planungshandeln einer Gemeinde kann mit der unvermeidlichen Konsequenz verbunden sein, beim einzelnen Betroffenen einen Vermögensschaden auszulösen (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:267). Hingegen können Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzung nur dann entstehen, wenn sich die Stadt oder Gemeinde rechtswidrig verhält; ein ordnungsgemäß zustande gekommener Bebauungsplan kann nicht rechtswidrig sein, und kann deshalb auch keine solchen Schadensersatzansprüche begründen (vgl. Birk, 1999:158).

Nichts desto trotz werden auch und gerade Bebauungsplanänderungen, die den Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben zum Inhalt haben, im Stadtrat regelmäßig mögliche Planungsschadensersatzansprüche entgegengehalten (vgl. Birk, 1999:158). Immer dann, wenn es um die (vermeintlich) hochprofitablen Einzelhandelsnutzungsrechte geht, die durch die Überplanung zurückgesetzt werden sollen, werden in vielen Fällen von interessierter Seite gewichtige Entschädigungssummen in den kommunalpolitischen Diskussionsraum eingeworfen, ohne daß dabei die Voraussetzungen einer Entschädigungspflicht der Gemeinde überhaupt ausreichend gewürdigt und im fraglichen Einzelfall geprüft werden. Führt man eine solche Prüfung gewissenhaft durch, so relativiert sich, wie unten gezeigt wird, die von der Gemeinde ggf. zu leistende Entschädigungshöhe dann oftmals gravierend.

Die Voraussetzungen einer Entschädigung der Betroffenen werden im Planungsschadensrecht nach §§ 39 bis 44 BauGB geregelt. Dem Eigentümer eines Grundstücks steht nach § 42 Abs. 1 BauGB grundsätzlich eine angemessene geldliche Entschädigung zu, wenn die zulässige Nutzung seines Grundstückes aufgehoben oder geändert wird und dadurch eine nicht unwesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Kuschnerus (1997:51) weist in diesem Zusammenhang auf die Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs hin, daß die betreffende frühere Nutzung bauplanungsrechtlich ohne weiteres zulässig gewesen sein muß, was insbesondere auch eine gesicherte Erschließung erfordert. Wird in einer Fallgestaltung nach § 42 Abs. 2 BauGB vom Grundstückseigentümer auf eine durch die neue Planung unmöglich gewordene und daher zu entschädigende zulässige Einzelhandelsnutzung abgestellt, so ist (auch und gerade wenn diese Einzelhandelsnutzung bislang nicht realisiert wurde) die Prüfung der Erschließungsfrage zur Abminderung der Entschädigungshöhe für die Gemeinde von großer Relevanz. Da großflächige Einzelhandelsbetriebe häufig auf eine hohe motorisierte Besuchsfrequenz orientiert sind, benötigen sie eine in der Kapazität adäquate Verkehrserschließung – die keineswegs immer bereits schon vorhanden ist. Sie muß bei der Feststellung des Entschädigungsanspruchs ganz gezielt in Frage gestellt werden, denn solange „die Erschließung noch nicht gesichert ist, kann der Bebauungsplan unter dem Aspekt des Plangewährleistungsanspruchs entschädigungslos aufgehoben werden; nur Ansprüche auf Ersatz von Vertrauensschäden nach § 39 müssen bedacht werden“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:273).

Für den Umfang des Entschädigungsanspruchs ist von besonderer Bedeutung, ob die Abänderung oder Aufhebung der früheren Nutzung innerhalb einer Zeitspanne von sieben Jahren nach ihrer Zulässigkeit erfolgt. Ist dies der Fall, so bemißt sich nach § 42 Abs. 2 BauGB die zu leistende Entschädigung nach dem Unterschied des auf Basis der zulässigen Nutzung zu ermittelnden Grundstückswerts zu dem Grundstückswert, der sich nach Maßgabe der fortan zulässigen Nutzung ergibt. Im Kontext des Entzugs von (bestimmten) Nutzungsrechten für den Einzelhandel ist darauf hinzuweisen, daß bei geschickter Festsetzungswahl durchaus andere Nutzungen, sei es im Einzelhandelsbereich selbst, sei es im Bereich anderer Nutzungsarten, auch weiterhin zulässig sind, so daß der darauf zu beziehende Unterschied im Grundstückswert keineswegs immer so groß ist, daß er das Entscheidungskalkül der Gemeinde über diese Maßnahme von vornherein primär regieren müsste. Der Planungsschadenausgleich bezieht sich explizit ausschließlich auf die Bodenwertdifferenz im Vergleich des Grundstückes mit und ohne die dann entzogene Nutzung. Nach der Erfahrung von Birk (1999:158) ist die „Bodenwertdifferenz (...) gerade beim Entzug von Nutzungsmöglichkeiten für den Einzelhandel bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung sämtlicher anderer gewerblicher Nutzungen äußerst gering. (...) Wenn immer wieder behauptet wird, der Planungsschadenanspruch betreffe den entgangenen Gewinn, so ist dies durch das Gesetz nicht gedeckt“ (Birk, 1999:158). Für die Gemeinde sollte also die Überlegung durchaus nicht fern liegen, ob im Einzelfall von Bebauungsplananpassungen zur Erhöhung der Steuerskapazität der räumlichen Einzelhandelsentwicklung Planungsschadenansprüche ausgeglichen werden sollten, wenn dadurch Schaden für die Innenstadt oder den Ortskern abgewendet werden kann (vgl. Birk, 1999:158).

Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks erst nach der Siebenjahresfrist aufgehoben oder geändert, so bemißt sich die zu leistende Entschädigung dagegen nur noch nach der zu diesem Zeitpunkt auf dem Grundstück tatsächlich ausgeübten Nutzung (§ 42 Abs. 3 BauGB). In dieser Siebenjahresfrist kommt die grundgesetzlich gewollte Sozialbindung des Eigentums zum Ausdruck; ganz konkret zeigt sie sich darin, daß der Gesetzgeber einem Eigentümer, der sieben Jahre lang von den ihm durch das Baurecht eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten keinen Gebrauch gemacht hat, grundsätzlich keinen vermögensrechtlichen Vertrauensschutz mehr einräumt (vgl. Kuschnerus, 1997:51). Das bedeutet, daß nach Ablauf dieser 7 Jahre eine nicht ausgeübte Nutzungsmöglichkeit für Einzelhandelsvorhaben entschädigungslos entzogen werden kann, wenn dies ordnungsgemäß in einem Bebauungsplan-Änderungsverfahren behandelt und abgewogen wurde (vgl. Birk, 1999:158). Insofern ist es vor allem auch völlig unproblematisch, Bebauungspläne zu ändern, die auf den Baunutzungsverordnungen von 1962 oder 1968 beruhen und daher in vielen Fällen undifferenzierte Ansiedlungsmöglichkeiten für (großflächige) Einzelhandelsbetriebe eröffnen, denn hier ist die 7-Jahres-Frist längst abgelaufen.

Für die Planungspraxis geht daher insbesondere die Aufhebung oder Abänderung „junger“ Bebauungspläne, deren Inkrafttreten noch keine sieben Jahre zurückliegt, mit einem Entschädigungsrisiko einher, wenn dadurch noch nicht ausgenutzte Baurechte reduziert werden. Gerade im Hinblick auf die räumliche Orientierung von Einzelhandelsnutzungen sind es aber auf Grundlage der Baunutzungsverordnungen 1962 und 1968 erlassene Bebauungspläne, die einer Überplanung bedürfen – für diese ist die Siebenjahresfrist längst abgelaufen, so daß ggf. lediglich limitierende Eingriffe in die tatsächlich ausgeübte Grundstücksnutzung entschädigt

werden müssten. Auch für den „unbeplanten Innenbereich kann im Normalfall davon ausgegangen werden, daß die 7-Jahres-Frist verstrichen ist“ (Kuschnerus, 1997:52).

Als weiterer, eine Entschädigungspflicht auslösender Aspekt der Überplanung bestehender Bebauungspläne ist die Eintrittsmöglichkeit eines Vertrauensschadens zu bedenken. Diese müssen aber von der Gemeinde auch, wenn „es aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist, (...) riskiert“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:267) und die Konsequenzen dieses rechtmäßigen Handelns getragen werden. Der § 39 BauGB begründet einen von der Siebenjahresfrist unabhängigen Anspruch auf den Ersatz von Aufwendungen - etwa Planungskosten oder Kosten für die Baugrunduntersuchung -, die im berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans zur Vorbereitung der Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten erbracht worden sind, die sich dann aber wegen der Bebauungsplanänderung als vergeblich und unbrauchbar herausstellen. Im vorliegenden Zusammenhang erscheint die Feststellung von planungspraktischer Relevanz, daß ein solches berechtigtes Vertrauen bereits dann nicht mehr bestehen kann, wenn (noch) nicht mit einer Erschließung gerechnet werden konnte (vgl. Kuschnerus, 1997:56). Die verkehrstechnische Erschließung, soweit sie bereits bestand, kann sich gerade bei Ansiedlungen des großflächigen Einzelhandels als Engpaßfaktor erweisen.

Im Ergebnis kann die generelle Empfehlung an die planende Gemeinde festgehalten werden, zur Vermeidung von Vertrauensschäden und daraus rührenden Entschädigungspflichten möglichst frühzeitig Bebauungsplan-Aufstellungsbeschlüsse für die prekären Bebauungsplangebiete bzw. Standortbereiche zu fassen und diese öffentlich bekannt zu machen. Denn mit „der öffentlichen Bekanntmachung wird das Vertrauen in die Fortgeltung des Bebauungsplans ‚zerstört‘; damit entfallen solche Vertrauensschadensansprüche“ (Birk, 1999:159).

6.8.7.5 Bestandsschutz

Mit einer erteilten Baugenehmigung wird nicht nur festgestellt, daß zum Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis dem Bauvorhaben keine Hindernisse nach öffentlichem Recht entgegengestanden haben (deklaratorische Wirkung), sondern sie verleiht dem Antragsteller auch die Befugnis, mit dem Bau zu beginnen und gewährt darüber hinaus dem genehmigten Bau Bestandsschutz (konstitutive Wirkung) (vgl. Battis, 1999:224). Werden Bebauungspläne aufgehoben, ergänzt oder geändert, so genießen die im Bebauungsplangebiet bereits vorhandenen Gebäude, Anlagen und Nutzungen einen Bestandsschutz, soweit sie rechtmäßig errichtet bzw. ausgeübt wurden. Auch wenn seine Existenz im Widerspruch zu der neu geschaffenen baurechtlichen Situation steht, ist das durch Eigentumsausübung Geschaffene im Fortbestand rechtmäßig gesichert, allerdings in der Weiterentwicklungsmöglichkeit eng begrenzt (vgl. Kuschnerus, 1997:56). So weist der unmittelbar aus Art. 14 GG entwickelte Bestandsschutzgedanke für bestehende bauliche Anlagen zwei Aspekte auf (vgl. Koch/Hosch, 1988:259): Während der passive Bestandsschutz die Abwehr nachträglicher staatlicher Anforderungen an ein Bauwerk stützt, gewährt der aktive Bestandsschutz Ansprüche auf die Genehmigung von solchen Instandsetzungs- und Erweiterungsmaßnahmen, die gegen das neu gesetzte Recht nunmehr verstoßen würden. Ein in Übereinstimmung mit dem (später geänderten) Baurecht errichtetes Bauwerk darf in seiner bestehenden Ausführung weiter genutzt werden (vgl. Battis, 1999:225). Der Bestandsschutz „umschließt auch innere und unerhebliche äußere Veränderungen - Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen -, die sich aus veränderten Lebensgewohnheiten ergeben und Funktion, Umfang und Nutzung der

baulichen Anlage nicht wesentlich ändern“ (Battis, 1999:225). Der Veränderung von Gebäuden, die Bestandsschutz genießen, sind also enge Grenzen gesetzt. Bestands- und Funktionsänderungen, die vom gewährten Bestandsschutz nicht mehr gedeckt werden, liegen nach Kuschnerus (1997:56-57) dann vor, wenn

- ein Eingriff in die Bausubstanz in einer Art und in einem Umfang erfolgt, der das Objekt gegenüber dem früheren Zustand als etwas anderes erscheinen läßt,
- eine dem objektiven Betrachter augenfällige Nutzungsänderung vorgenommen wird, oder
- die genehmigte Nutzung nicht mehr ausgeübt wird.

Aus dem eigentumsrechtlich verbrieften Bestandsschutz von Nutzungen und Anlagen kann grundsätzlich kein Anspruch mehr auf Erweiterung oder Erneuerung derselben abgeleitet werden, welche über das Maß hinausgeht, welches zur Beibehaltung und funktionsgerechten Nutzung des Vorhandenen notwendig ist (vgl. Koch/Hosch, 1988:260).

Schließt der Plangeber durch eine Bebauungsplanänderung Einzelhandelbetriebe nachträglich aus, so ist er allerdings „verpflichtet, sich differenziert mit dem Verbleib von bereits vorhandenen Einzelhandelsbetrieben zu befassen“ (Kopf, 2001:152). Dabei mag er Gründe erkennen, den im Plangebiet bereits existenten Einzelhandelsbetrieben einen gegenüber dem herkömmlichen Bestandsschutz weiterreichenden Bestandsschutz zu gewähren, so daß auch Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen der betroffenen Anlagen allgemein oder ausnahmsweise zugelassen werden können (vgl. Kopf, 2001:152). Tatsächlich eröffnet die BauNVO mit dem § 1 Abs. 10 den Gemeinden die Möglichkeit, den Bestandsschutz aktiv mit einem frei wählbaren Gestattungsspielraum und daher auch über den rein eigentumsrechtlich begründeten Bestandsschutz hinaus zu betreiben. Ein solcher Bestandsschutz wirkt wie eine objektbezogene Befreiungsregelung (vgl. Kopf, 2001:152). Obwohl dieses Instrument von der Planungspraxis nach Einschätzung von Kuschnerus (1997:166) bislang nur wenig angewendet worden ist, gesteht er ihm eine erhebliche praktische Bedeutung zu, denn mit seiner Hilfe kann in einem überplanten Gebiet eine „über den bloßen Bestandsschutz hinausgehende planungsrechtliche Absicherung vorhandener, an sich im Baugebiet unzulässiger Anlagen“ erreicht werden. Auf dieser Grundlage ist es möglich, in einem Bebauungsplan vorzuzeichnen, welche Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen oder Erneuerungen für eine in seinem Plangebiet bestehende bauliche Anlage zukünftig auch entgegen der dann geltenden Bestimmungen zulässig sein sollen – ohne dabei den engen Grenzen des „normalen“ Bestandsschutzes unterworfen zu sein. Allerdings ist dennoch auf die städtebauliche Vertretbarkeit dieser eingeräumten Zulässigkeiten im Hinblick auf die mit dem Plan eigentlich intendierten Ziele zu achten, d.h. die allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets darf nicht durchbrochen werden. Auf diese Weise „kann der Plangeber für jede nicht mehr vom Bestandsschutz erfaßte Modifizierung der Anlage bereits konkrete objektbezogene bindende Vorgaben für die Baugenehmigungsbehörde festlegen“ (Kuschnerus, 1997:167) und gleichzeitig dem betroffenen Besitzer eines Betriebs oder einer anderen baulichen Anlage graduell maßgeschneidert Zukunftsoptionen eröffnen bzw. - restriktiv - abstecken. Allerdings setzt dies a priori eine Befassung mit der konkreten Situation und dem zukünftigen Entwicklungsbedarf des betreffenden Betriebs voraus, die über das normale planerische Maß hinausgeht (vgl. Kuschnerus, 1997:167).

Für die Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erscheint diese Planungsoption von besonderem Interesse. Häufig tritt die Problemkonstellation auf, daß durch Bebauungspläne älteren Datums (auf der Grundlage der BauNVO 1962 oder 1968) festgesetzte Indu-

strie- und Gewerbegebiete in siedlungsräumlich nicht-integrierter Lage von großflächigen Einzelhandelsbetrieben okkupiert wurden und eine Überplanungsnotwendigkeit besteht, die (weitere) Herausbildung eines faktischen Sondergebiets für den großflächigen Einzelhandel zu verhindern. Gleichzeitig sollen aber für den vorhandenen Bestand möglicherweise eintretende Härten verhindert oder (politisch leicht zu instrumentalisierenden) Konflikten mit den Betreibern ausgewichen werden. Es sind zahlreiche Motive der Gemeinde denkbar, die im individuellen Fall ein Interesse an einer großzügig ausgelegten Bestandssicherung begründen können.

Ein weitere Vorteil besteht darin, daß mit der Möglichkeit des § 1 Abs. 10 BauNVO gleichzeitig (zumindest im Fall von Bebauungsplänen, die älter als sieben Jahre sind), eine Entschädigungspflicht umgangen werden kann, die bei der Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen eintreten kann, wenn die bisherige tatsächliche Nutzung unzulässig wird.

6.8.8 Steuerungskapazität und –defekte im Baugenehmigungsverfahren

Strengt die großstädtische Gemeinde die Verwirklichung eines Einzelhandelszentrenkonzepts bzw. eine gezielt zentrenorientierte Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung an, so kommt es in besonderem Maße darauf an, daß die Baugenehmigungspolitik mit der Planungspolitik korrespondiert, also die baubehördlichen Zulässigkeitsentscheidungen (die zum Teil Entscheidungen mit Planungscharakter sind) in der gleichen Planungsrationallität getroffen werden, mit denen die Gemeinde ihre informellen Planungskonzepte sowie ihre rechtsförmlichen Bauleitpläne aufstellt und verfolgt. Durch inhaltliche, zeitliche und organisatorische Abstimmungen zwischen den verschiedenen Planungsämtern der Gemeinde und der Bauordnungsbehörde müssen Steuerungsdefekte im Baugenehmigungsverfahren ausgeschlossen werden. Es ist unbedingt zu verhindern, daß die Umsetzung einer (ggf. erst in Aufstellung befindlichen) planerischen Einzelhandelskonzeption dadurch erschwert oder verhindert wird, daß die Bauordnungsbehörde ein Einzelhandels(groß)vorhaben an einem dafür prekären Standort zuläßt.

Umgekehrt entfaltet das Baugenehmigungsverfahren aber auch zusätzliche Steuerungskapazität, indem die bauplanungsrechtlichen Vorgaben nun für den Einzelfall eines Vorhabens weiter konkretisiert und detailliert werden können. Darüber hinaus ist ein Augenmerk auf die bauordnungsrechtliche Relevanz von Nutzungsänderungen zu richten, denn hier stellt sich für die Planungspraxis aufgrund der schon sprichwörtlichen Dynamik des Einzelhandels mit rasch wechselnden Vertriebs- und Angebotskonzepten sowie Standortpräferenzen eine große Aufgabe. In diesem Zusammenhang erweist sich genauso die Notwendigkeit einer laufenden Überprüfung der genehmigten Einzelhandelsvorhaben auf Einhaltung der Bestimmungen durch die Bauaufsichtsbehörde, wie auch die Berechtigung des darauf zielenden Eingriffsinstrumentariums.

Auf all diese Punkte ist im folgenden einzugehen.

6.8.8.1 *Regelungshintergrund*

Während die Aufgabe der Bauleitplanung unter die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG fällt, gilt dies nicht für die den Bundesländern zur Regelung übertragenen Angelegenheiten des bauspezifischen Sicherheits- und Ordnungsrechts: Die Gemeinden sind nicht Baugenehmigungsbehörde kraft Selbstverwaltungsrecht, sondern sie sind dies - und nur unter bestimmten Voraussetzungen - im übertragenen Wirkungskreis, in welchem sie staatliche Aufgaben im Auftrag erfüllen und insofern als untere staatliche Verwaltungsbehörde tätig werden (vgl. Koch/Hosch, 1988:266). Dies trifft zum einen für die kreisfreien Städte zu, und zum anderen für diejenigen kreisangehörigen Gemeinden, die durch die Bestimmungen der Landesbauordnungen die Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde als Auftragsangelegenheit übertragen bekommen haben (vgl. Koch/Hosch, 1988:266). Für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden sind die Landkreise untere staatliche Verwaltungsbehörde und damit zuständige Baugenehmigungsbehörde. Zur Wahrung der gemeindlichen Planungshoheit sind die Gemeinden nach den Vorgaben des § 36 BauGB am bauaufsichtlichen Verfahren zu beteiligen. Ist über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den § 31 (Ausnahmen und Befreiungen), § 33 (Vorhaben während der Planaufstellung), § 34 (unbeplanter Innenbereich) und § 35 BauGB (Außenbereich), also über Fälle zu entscheiden, „in denen die Baugenehmigungsbehörde eine eigene planerische Entscheidung zu treffen hat“ (Battis, 1999:143), so muß das Einvernehmen mit der Gemeinde hergestellt werden; für die Erteilung der Baugenehmigung ist dann die Zustimmung der Gemeinde strikt erforderlich (vgl. Koch/Hosch, 1988:266). Im Fall der kreisfreien Städte hat also die Gemeinde bei der Erfüllung der Auftragsangelegenheit des bauaufsichtlichen Verfahrens als staatliche Behörde mit sich selbst als Trägerin der kommunalen Planungshoheit das Einvernehmen herzustellen. Darauf wird noch näher einzugehen sein. Als Regulativ unterliegen Städte, die untere Bauaufsichtsbehörde sind, in dieser Funktion als staatliche Ordnungsbehörde der Aufsicht und den Weisungen der oberen Bauaufsichtsbehörde, die in der Regel bei den Bezirksregierungen angesiedelt ist (vgl. Battis, 1999:143). Diese Aufsicht wird allerdings nur im Einzelfall und nach auslösendem Ereignis (Widerspruch des Bauantragstellers oder der Gemeinde gegen Baugenehmigungsentscheidung der Bauordnungsbehörde) ausgeübt.

6.8.8.2 *Baugenehmigung als gebundene Kontrollerlaubnis und Verwaltungsakt*

Obwohl die bauliche Nutzung eines Grundstücks zum Inhalt des Eigentums an Grund und Boden gehört, kann die materielle Baufreiheit nur eine rechtlich geordnete Freiheit sein, in welcher grundsätzlich alle baulichen Maßnahmen einer Genehmigungspflicht unterliegen – anders wäre die Verwirklichung der gesetzlich aufgetragenen Ordnung des Baugeschehens und der räumlichen Entwicklung nicht herzustellen (vgl. Battis, 1999:211). Eine vorstaatliche, gleichsam „natürliche“ Baufreiheit des Eigentums an Grund und Boden existiert nicht, sondern vielmehr unterliegt die bauliche Nutzung von Grundstücken a priori einem staatlichen Erlaubnisvorbehalt: Danach beinhaltet die grundsätzliche Genehmigungspflicht baulicher Anlagen einerseits das Verbot, ohne Erlaubnis zu bauen, andererseits muß aber eine Baugenehmigung erteilt werden, wenn das Vorhaben in jeder Hinsicht den rechtlichen Anforderungen entspricht (vgl. Battis, 1999:211). Insofern können sich auch Einzelhandelsinvestoren bei der Nutzung ihrer (spekulativ erworbenen) Grundstücke nur in dem Rahmen bewegen, der durch das von den Kommunen gesetzte Ortsrecht zur städtebaulichen Entwick-

lung und Ordnung aufgespannt wird. Ein Anspruch Privater auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen zur Verbreiterung der Kulisse von Ansiedlungsmöglichkeiten besteht im übrigen nicht. Planungsmaßnahmen zur Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung tangieren daher auch nicht den Wettbewerb im Einzelhandel, sondern sie bestimmen die Standorträume, in denen dieser Wettbewerb ausgetragen werden darf.

Die Überprüfung der Zulässigkeit eines Bauvorhabens, d.h. die Feststellung seiner Übereinstimmung mit den rechtlichen, insbesondere den bauplanungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Anforderungen erfolgt im Baugenehmigungsverfahren als administrativer Ausdruck der gebundenen staatlichen Kontrolleraubnis des Baugeschehens (vgl. auch Battis, 1999:211). In diesem Verfahren ist die Baugenehmigung der konkret-individuelle Verwaltungsakt im Verhältnis der Gemeinde gegenüber dem privaten Antragsteller, welcher die bauliche Nutzung seines Grundstücks abschließend und verbindlich regelt; die Baugenehmigung konkretisiert dabei die im Bebauungsplan allgemein normierten Festsetzungen gegenüber dem Bauherren (vgl. Müller, 1995:160). Für den Antragsteller sichert daher die Baugenehmigung „die Errichtung, den Bestand und die bestimmungsmäßige Nutzung des Vorhabens, ohne den Bauherren zur Ausführung zu verpflichten“ (Battis, 1999:225). Der Eigentümer eines Grundstücks hat ein subjektives öffentliches Recht, d.h. einen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung, wenn die Voraussetzungen der §§ 30, 34 oder 35 BauGB erfüllt sind und gleichzeitig die bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Welche Vorhaben tatsächlich einer Baugenehmigung bedürfen, geht aus dem Bundesrecht allein noch nicht hervor, denn § 29 BauGB unterwirft lediglich - und begrifflich unbestimmt - Vorhaben, welche die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, den Zulässigkeitsbestimmungen der §§ 30, 34 und 35 BauGB. Erst die Landesbauordnungen legen abschließend fest, für welche Vorhaben eine Baugenehmigung notwendig ist.

6.8.8.3 *Problem der Handlungskonkordanz von Planungsämtern und Baugenehmigungsbehörde*

Es ist unwahrscheinlich, daß es einem noch so sorgfältig ausgearbeiteten Bebauungsplan gelingt, jedwedes konkrete Vorhaben antizipierend in der planerischen Zielsetzung zu bedenken und in den festgesetzten Zulässigkeitsbestimmungen vorwegzunehmen. Alleine aufgrund seiner Flächenbezogenheit sind typisierende und pauschalierende Festsetzungen im Bebauungsplan unvermeidlich (vgl. Battis, 1999:147). So wird es immer wieder vorkommen, daß die Bauordnungsbehörde im konkreten Einzelfall mit Baugesuchen für Vorhaben konfrontiert wird, die nach gegebener Planlage entweder nur ausnahmsweise zulassungsfähig oder sogar überhaupt nicht zulassungsfähig sind, obwohl die zugrunde liegende ursprüngliche planerische Absicht daran keinen Schaden nehmen würde. Nach § 31 Abs. 1 BauGB ist es aber möglich, ein von den Festsetzungen des Bebauungsplans abweichendes Vorhaben dennoch zu genehmigen, soweit es im Bebauungsplan als Ausnahme nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen ist und soweit dafür das gemeindliche Einvernehmen hergestellt werden kann (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 16). Darüber hinaus sorgt § 31 Abs. 2 BauGB für die Möglichkeit, Vorhaben von den Festsetzungen des Bebauungsplans, soweit die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, zu befreien, um offenbar nicht beabsichtigte Härten bei der Durchführung von Bebauungsplänen zu vermeiden oder Abweichungen zuzulassen, die städtebaulich vertretbar sind. Auch dies erfordert das gemeindliche Einvernehmen. „Nach der Rechtsprechung sind Befreiungen ganz generell nur

im ‚atypischen Sonderfall‘ zulässig, um ‚punktuelle Einzelfallkorrekturen‘ vorzunehmen“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:175) – jedoch können sie bei der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit einiger Wahrscheinlichkeit auftreten. Der Grund liegt darin, daß „Einzelhandelsbetriebe“ eine außerordentliche Heterogenität aufweisen, die im konkreten Standortkontext und bei gegebener Festsetzungslage des betreffenden Bebauungsplans eine ganz unterschiedliche Zulassungsrelevanz begründen kann – etwa im Hinblick auf die Frage der Entfaltung negativer städtebaulicher Auswirkungen bei gegebener Branche bzw. bei gegebenem Sortiment sowie gegebener Verkaufsfläche des fraglichen Einzelhandelsbetriebs.

In der Baugenehmigungspraxis wird das Instrument der Erteilung von Befreiungen nach der Erfahrung von Schmidt-Eichstaedt (1993:175) recht großzügig eingesetzt, da es schneller und unbürokratischer zu handhaben ist, als die andernfalls notwendige Durchführung von Planänderungsverfahren (soweit die Realisierung des Vorhabens auch aus Sicht der Gemeinde gewünscht wird). Bedenkt man die gegenwärtigen Diskussionen um die Anhebung der Erheblichkeitsschwelle für Einzelhandelsbetriebe, so wird deutlich, daß dieses Instrument für die kommunale Einzelhandelsplanung im Hinblick auf eine gewollte subzentrenorientierte, verbrauchernahe Verortung moderner Vollsortiment-Lebensmittelanbieter - z.B. in Wohn- und Mischgebieten - von großer Bedeutung sein kann.

Gleichwohl darf die Erteilung von Befreiungen nicht dazu führen, daß der betreffende Bebauungsplan und die ihn begründende Plankonzeption ad absurdum geführt wird. Dem steht allerdings entgegen, daß nach § 36 Abs. 1 BauGB einerseits zur Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens eine Befreiung von der Baugenehmigungsbehörde nur erteilt werden kann, wenn die Gemeinde (als selbstverwaltete Gebietskörperschaft) ihr Einvernehmen ausspricht und daß andererseits eine Rechtsaufsicht durch die höhere Verwaltungsbehörde besteht. Angesichts der garantierten Planungshoheit der Gemeinden kann die Baugenehmigungsbehörde die planerische Entscheidung der Gemeinde im Baugenehmigungsverfahren nicht ersetzen, so daß die Gemeinde zur Erteilung der Baugenehmigung unabdingbar ihre Zustimmung äußern muß (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 5). Wird nach § 36 Abs. 2 BauGB das gemeindliche Einvernehmen nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchs der Baugenehmigungsbehörde von der Gemeinde verweigert, gilt es im übrigen als erteilt.

Das Konstrukt der Herstellungsnotwendigkeit des gemeindlichen Einvernehmens trägt der Tatsache Rechnung, daß der baurechtliche Prozeß einer Gemeinde zu einem Teil in den eigenen Wirkungskreis (Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit) und zum anderen Teil in den übertragenen Wirkungskreis (Gemeinde erfüllt staatliche Aufgaben als Behörde) fällt. Allerdings ist die Einvernehmensregelung „auf den Fall zugeschnitten, daß es sich bei der Baugenehmigungsbehörde nicht um eine Behörde der Gemeinde handelt. Ist die Gemeinde daher selbst zugleich Baugenehmigungsbehörde, so ist die Erteilung eines (förmlichen) Einvernehmens entbehrlich“ (Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 11). Dies ist bei kreisfreien Städten der Fall. Das Kontrollmoment der Einvernehmensregelung ist deshalb hier wieder zu relativieren, weil die Baugenehmigungsbehörde gleichzeitig Bestandteil der Stadtverwaltung ist, worunter die Einhaltung der formal korrekten Verwaltungsdienstwege leiden und Mißstände eintreten könnten (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:175). Zur Sicherung von Flexibilität und Einzelfallgerechtigkeit ist der Bauordnungsbehörde bei der Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen für den Bereich bauplanungsrechtlicher (nicht bauordnungs-

rechtlicher) Festsetzungen des Bebauungsplans ein Ermessensspielraum eingeräumt (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 4, 5). Da wegen des Abweichungsvorbehalts die letztendliche planerische Entscheidung über die Zulässigkeit nicht schon dem Bebauungsplan abschließend immanent ist, trägt die Entscheidung der Bauordnungsbehörde über die Erteilung einer Baugenehmigung in diesen Fällen einen Planungscharakter, denn sie muß Abwägungsüberlegungen durchführen und widerstreitende Interessen saldieren, wenn sie in der Genehmigungsprüfung die planerischen Festsetzungen des Bebauungsplans konkretisiert und individualisiert bzw. in individualisierter Weise außer Kraft setzt (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 11, 18, 39).

Bei der räumlichen Einzelhandelsplanung in großen Städten kommt es also darauf an, zwischen dem bauplanungsrechtlich damit befaßten Amt (Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung usw. - Bauleitplanung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im eigenen Wirkungskreis) und dem bauordnungsrechtlich damit befaßtem Amt (das Bauordnungsamt fungiert als staatliche Behörde im übertragenen Wirkungskreis) einen fundierten Informationsaustausch über Planungsvorhaben sowie die eingehenden Baugesuche, auch über die gesetzlich geregelten Einvernehmlichkeits- und Abstimmungserfordernisse (s.u.) hinaus, zu institutionalisieren (vgl. auch Kapitel 7.6.15). Dies kann z.B. durch die regelmäßige Einberufung einer ämterübergreifenden „Bauordnungsrunde“ geschehen, in welcher die aktuellen Planvorhaben der Gemeinde und vor allem die eingegangenen Antragsfälle für (größere) Bauprojekte kritisch diskutiert werden und das Vorgehen gemeinsam abgestimmt wird. Müller (1995:146) kritisiert z.B., daß von der Möglichkeit einer Genehmigungsversagung im Einzelfall nach § 15 BauNVO (wegen einer dem Vorhaben entgegenstehenden Eigenart des Baugebiets oder wegen vom Vorhaben ausgehenden unzumutbaren Belästigungen oder Störungen) in der Planungspraxis generell „noch viel zu wenig Gebrauch gemacht“ wird.

In jedem Fall muß gewährleistet sein, daß die Verfahrensbestandteile des Baugenehmigungsprozesses, die das zwischen Bauordnungsamt und den Planungsämtern (Bauleitplanung, Stadtplanung, Stadtentwicklung) bestehende Spannungsfeld berühren, rechtmäßig abgewickelt werden. Die Praxis der Baugenehmigungserteilung darf nicht beginnen, sich zu verselbständigen und ein planerisches Eigenleben zu führen. Weil es sich bei der Erteilung oder Versagung des Einvernehmens durch die Gemeinde an die Bauordnungsbehörde nicht um einen - formal strikt geregelten, schriftlich fixierten und dokumentierten - Verwaltungsakt handelt, sondern lediglich um eine Vorstufe im Sinne einer internen Abstimmung zwischen unterschiedlichen Dienststellen (vgl. Battis, 1999:144 und 218), könnte dem in der täglichen Praxis immerhin nicht die notwendige Ernsthaftigkeit zugemessen werden. Grundsätzlich obliegt der Baugenehmigungsbehörde im Baugenehmigungsverfahren zwar die Aufgabe, eine Abstimmung mit den anderen in Frage kommenden Dienststellen und Behörden vorzunehmen – schließlich ist die Zulassungsfähigkeit des Bauvorhabens in alle erdenklichen Richtungen und nicht nur allein im Hinblick auf die baurechtlichen Erfordernisse zu prüfen (vgl. Battis, 1999:218 und 219). Daß sich über die Jahre in einem großstädtischen Bauordnungsamt gleichwohl eine „eigene“ Baugenehmigungspolitik und Zulässigkeitsrationalität einstellen kann (oder diese auch richtiggehend als eigenständiges bauplanungspolitisches Instrument seitens der Stadtpolitik funktionalisiert wird), erscheint daher aber nicht völlig undenkbar. Zudem unterliegt die Bauordnung im hier gedachten Fall nur bei einem verlaublichen Widerspruch der Rechtsaufsicht der höheren Verwaltungsbehörde (vgl. Naßmacher/Naßmacher, 1999:149), d.h. diese wird von vornherein nur bei strittiger Baugenehmi-

gungspraxis der in die Obhut der stadtkommunalen Verwaltung übertragenen Baugenehmigungsbehörde befaßt.

Zur planmäßigen Umsetzung eines insbesondere auch auf bauplanungsrechtlichen Maßnahmen beruhenden räumlichen Einzelhandelsentwicklungs- bzw. Zentrenkonzepts ist es daher von eminenter Bedeutung, daß dessen Planungsziele auch von der Bauordnungsbehörde zumindest soweit verinnerlicht werden, daß diese die für die Realisierung der gemeindlichen Planungen problematischen Bauanträge erkennt und die Bauplanungsverwaltung auch in den Fällen, in denen keine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht, darüber in Kenntnis setzt. Dies ggf. aktiv einzufordern, ist Sache der mit der rechtsförmlichen und informellen Stadtplanung befaßten Ämter und/oder des Oberbürgermeisters in seiner Eigenschaft als Leiter der Stadtverwaltung, der als stärkster Promotor einer solchen mit weitreichenden Konsequenzen verbundenen gemeindlichen Planungsstrategie auftreten muß.

Die Bedeutung der Rückbindung der Information über eingehende Einzelhandelsbaugesuche zum Stadtplanungsamt zeigt sich z.B. besonders deutlich, wenn es für die Gemeinde darum geht, einen aufgrund bestehenden Baurechts zulässigen Einzelhandelsbetrieb (z.B. einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb in einem bestehenden unbeschränkten Einzelhandels-Sondergebiet) angesichts einer zwischenzeitlich eingetretenen Neubewertung der städtebaulichen Situation mit Hilfe der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung zu verhindern. Die Bauplanungsverwaltung bzw. der satzungsbeschließende Stadtrat kann diese Instrumente nur dann einsetzen, wenn er von dem betreffenden Vorhaben überhaupt bzw. rechtzeitig Kenntnis erlangt. Um ein ggf. verfolgtes Einzelhandelszentrenkonzept nicht in einer mit den bereits oben geschilderten Risiken verbundenen reaktiven Strategie (unerwünschtes Ansiedlungsbegehren löst ad hoc die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans und den Einsatz von Veränderungssperre sowie die Zurückstellung von Baugesuchen aus) umsetzen zu müssen, erscheint es aus Sicht der Bauplanungsverwaltung sinnvoll, statt dessen aktiv-gestaltend vorzugehen und von vornherein eine umfassende Baurechtsanalyse durchzuführen, die in einem bauleitplanerischem Arbeitsprogramm mündet (Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen adäquat zu den verfolgten städtebaulichen Zielen).

Ausgangspunkt der bisherigen und anhand der Erteilung einer Baugenehmigung mit Befreiungen von Festsetzungen des Bebauungsplans vollführten Überlegungen war, daß die Baugenehmigungsbehörde in bestimmten Fällen eine eigene planerische Entscheidung zu treffen hat, dies aber nicht zur Aushöhlung der gemeindlichen Planungshoheit führen darf (vgl. Battis, 1999:143). Dies ist aufgrund der Möglichkeit gewollt oder ungewollt unzureichender Verwaltungspraxis aber keineswegs auszuschließen. Im Hinblick auf die Eventualität von Planungsdefekten ist der Fall der Erteilung einer von Festsetzungen des Bebauungsplans befreienden Baugenehmigung nicht der einzige, bei dem die Bauordnungsbehörde eine eigene planerische Entscheidung zu fällen hat. Vielmehr trifft dies auch auf weitere, durch das BauGB in § 36 Abs. 1 geregelte Fälle zu. In diesen besteht ebenfalls die Möglichkeit, daß aufgrund mangelhafter Praxis nicht die gesetzlich gewünschte Planmäßigkeit der räumlichen Entwicklung hergestellt wird, sei es, weil die Baugenehmigungsbehörde eine vom gemeindlichen Einvernehmen verselbständigte Genehmigungs politik betreibt oder sei es, weil der Gemeinde keine ausreichende Reaktionszeit verbleibt, unerwünschte Vorhaben durch den Einsatz der Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung abzuwehren. Eine eigene Pla-

nungsentscheidung, für die das gemeindliche Einvernehmen herzustellen ist, fällt die Baugenehmigungsbehörde nach § 36 Abs.1 BauGB, wenn

- zwar ein Bebauungsplan vorliegt, gegenüber seinen Festsetzungen jedoch Ausnahmen und Befreiungen greifen sollen (§ 31 BauGB);
- über die Zulässigkeit von Vorhaben entschieden werden soll, die in einem Gebiet lokalisiert sind, für welches bereits der Beschluß über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefaßt wurde (§ 33 BauGB);
- ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Außenbereich (§ 35 BauGB) errichtet werden soll.

Hat die Gemeinde ihr in diesen Fällen notwendiges Einvernehmen erteilt, so kann die Baugenehmigungsbehörde die beantragte Baugenehmigung dennoch versagen; sie entscheidet in eigener Verantwortung (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 9). Umgekehrt kann die Baugenehmigungsbehörde jedoch keine Baugenehmigung für ein Vorhaben nach §§ 31 und 33 bis 35 BauGB erteilen, wenn die Gemeinde ihr Einvernehmen versagt hat, selbst wenn dies in rechtswidriger Weise geschehen sein sollte (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rdnr. 10). Allerdings kann sich die Bauordnungsbehörde dann an die Kommunalaufsicht wenden, wo die zuständige Behörde die Kompetenz besitzt, das rechtswidrig versagte Einvernehmen der Gemeinde zu ersetzen (vgl. Battis, 1999:144).

Wenn eine Baugenehmigung oder eine Bebauungsgenehmigung (Vorbescheid) für ein Vorhaben erteilt werden soll, dessen Standort sich im Gebiet eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB befindet, ist die Herstellung des Einvernehmens der Gemeinde nicht notwendig. In diesem Fall manifestiert sich ihr Planungswille bereits durch die im Bebauungsplan qualifiziert getroffenen Festsetzungen eindeutig und der Zulässigkeitsmaßstab wird daher durch den Bebauungsplan selbst bereits vorgegeben, so daß die Baugenehmigungsbehörde in diesem Fall ohne Beteiligung der Gemeinde über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheiden kann (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:212). Spricht die Baugenehmigungsbehörde eine nicht vom Bebauungsplan gedeckte Baugenehmigung aus, verletzt sie die Planungshoheit der Gemeinde, die ihren Planbefolgungsanspruch dann vor dem Verwaltungsgericht einklagen kann (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:212).

Auch in den Fällen der Erteilung einer Baugenehmigung auf der Grundlage eines bestehenden qualifizierten Bebauungsplanes ist es für die zielorientierte Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung von großer Bedeutung, daß die Standortgemeinde so rechtzeitig von der Baugenehmigungsbehörde über die eingehenden Baugesuche für Einzelhandelsprojekte in Kenntnis gesetzt wird, daß sie ggf. vor Ausführung des Vorhabens über die Anwendung von Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung nach den §§ 14 und 15 BauGB befinden kann (vgl. auch Battis, 1999:144). Hierdurch soll erreicht werden, daß Planungen der Gemeinde nicht konterkariert werden, die sich zum Eingangszeitpunkt des Baugesuchs noch im Vorstadium der rechtsförmlichen Planung oder in deren Planaufstellungsverfahren befinden. Aus diesem Grund regelt § 36 Abs.1 Satz 3 BauGB, daß entsprechende Vorschriften in den Landesbauordnungen ergehen, die den Gemeinden einen ausreichenden bauplanungsrechtlichen Reaktionszeitraum gewähren.

6.8.8.4 *Größen- sowie Branchen- und Sortimentssteuerung*

Trotz des Gebots zu möglichst konkret individuellen Festsetzungen in Bebauungsplänen kann die „für ein konkretes Bauvorhaben maßgebliche Rechtslage häufig nicht in die letzte Einzelheit und Besonderheit des jeweiligen Falles hinein“ (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 31 Rdnr. 1) determiniert werden. Erst die Baugenehmigung übernimmt es, die bauliche Nutzung eines Grundstücks abschließend zu regeln. Sie nimmt eine Konkretisierung der allgemein normierten Festsetzungen des Bebauungsplans vor, die sich an der spezifischen Planungssituation orientiert, wie sie sich im Verhältnis des beantragten Bauprojekts zum räumlichen Kontext des betreffenden Grundstücks darstellt. Von daher entfaltet das Baugenehmigungsverfahren eine - verfeinernde - Steuerungskapazität, welche auch und gerade gegenüber Einzelhandelsvorhaben zur Anwendung zu bringen ist. Insbesondere können in der Baugenehmigung Branchen- und Größenbindungen sowie die Feinsteuerung der zulässigerweise von einem Einzelhandelsbetrieb zu führenden Sortimente vorgenommen werden. Die im Rahmen einer Baugenehmigung festgelegten Auflagen und Bindungen können allerdings nur so weit gehen, wie es das dahinter liegende Bauordnungs- und Bauplanungsrecht zuläßt. Für Branchen- oder Sortimentsfestlegungen in der Baugenehmigung ist also eine entsprechende planungsrechtliche Grundlage notwendig (vgl. Müller, 1995:160). Insofern besteht grundsätzlich die Möglichkeit, in der Baugenehmigung die im Bebauungsplan mehr oder weniger allgemein gehaltenen Branchen- und Sortimentsbindungen zu konkretisieren; einzelne Sortimente können von der Ansiedlung ausgeschlossen oder explizit dafür zugelassen werden (vgl. Müller, 1995:160). Werden solche Bestimmungen allerdings isoliert, d.h. alleine in der Baugenehmigung vorgenommen, so dürften sie rechtswidrig sein und einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten (vgl. Müller, 1995:160).

Insgesamt nimmt das Baugenehmigungsverfahren trotz aller Beschleunigungsbemühungen und Vereinfachungsvorschriften einen unverändert zentralen Stellenwert als Instrument der präventiven Kontrolle des Baugeschehens ein (vgl. Battis, 1999:218). Bestehen bauplanungsrechtlich entsprechende Festsetzungen, so kann im Baugenehmigungsverfahren im Rahmen der zulässigen Konkretisierung dieser Festsetzungen gegenüber dem einzelnen Bauvorhaben gerade bei Einzelhandelsprojekten eine dezidierte Steuerungswirkung, etwa durch die Festsetzung von Art und Umfang der zulässigen Sortimente, erzielt werden.

6.8.8.5 *Genehmigungsrechtliche Relevanz von Nutzungsänderungen*

Nach § 29 BauGB richtet sich neben der Zulässigkeit der Errichtung und Änderung auch die Zulässigkeit der Nutzungsänderung baulicher Anlagen nach den Bestimmungen der §§ 30 bis 37 BauGB. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind deshalb nicht nur bei ihrer erstmaligen Errichtung genehmigungsbedürftig, sondern auch dann, wenn innerhalb des unveränderten baulichen Bestands eine Nutzungsänderung oder Nutzungsumwandlung erfolgt. Bereits eine Abwandlung der Sortimentsstruktur des Angebots kann eine Nutzungsänderung mit gravierenden planungsrechtlichen Auswirkungen darstellen, welche die Erteilung einer gesonderten Baugenehmigung notwendig macht. Als Nutzungsänderung einer baulichen Anlage ist jede Änderung der Nutzung anzusehen, die Auswirkungen auf die baurechtliche Beurteilung hat, welche einerseits auf die bauplanungsrechtlichen und andererseits auf die bauordnungsrechtlichen Anforderungen zu beziehen ist.

„Bauplanungsrechtlich ist von einer Nutzungsänderung immer dann auszugehen, wenn die - jeder Art von Nutzung eigene - Variationsbreite der bestehenden Nutzung überschritten wird und wenn ferner durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so daß sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichen Aspekten neu stellt“ (Müller, 1995:162):

- Eine Abwandlung bestehender Nutzungen in eine großflächige Einzelhandelsnutzung ist ohne Änderung des Bebauungsplans daher nur dann möglich, wenn der bislang zugrunde liegende Bebauungsplan ein Kerngebiet oder ein für großflächigen Einzelhandel festgesetztes Sondergebiet ausweist.
- Auch die Veränderung der Sortimentsstruktur über die Zeit innerhalb des einzelnen, fortdauernden Einzelhandelsbetriebs (Angebotssukzession) oder innerhalb einer Einzelhandelsimmobilie durch Mieterwechsel kann eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung sein, wenn davon nicht unwesentliche negative Auswirkungen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO zu erwarten sind (vgl. Müller, 1995:163). Jedenfalls nach der überwiegenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung stellt die Änderung oder Ergänzung des Sortiments eines Einzelhandelsbetriebs im Regelfall eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar (vgl. Kopf, 2001:187, mit Fundstellen) – ein Bestandsschutz kann selbst dann nicht reklamiert werden, wenn es unverändert der gleiche Betrieb ist, der sein Sortiment abgewandelt hat, da die Nutzung in der Baugenehmigung nur in der ursprünglichen Weise genehmigt worden war. Eine Veränderung des Sortiments, die von der Baugenehmigung abweicht, ist zwangsweise eine Nutzungsänderung, die damit erneut genehmigungspflichtig ist und im Wege einer Untersagungsverfügung verboten werden kann (vgl. Müller, 1995:161). Mit Müller (1995:163, mit Fundstellen) ist in diesem Zusammenhang auf die dahin tendierende jüngere Rechtsprechung hinzuweisen, die u.a. die Umwandlung eines großflächigen Heimwerker- und Baustoffmarktes in einen Lebensmittel- und Genußmittelmarkt, die Umwandlung eines Kfz-Zubehörmarktes in einen Schuhmarkt sowie diejenige eines SB-Möbel-Kaufhauses in einen Medienfachmarkt als genehmigungspflichtige Nutzungsänderung angesehen hat. Eine Grenze findet die Genehmigungspflicht von Nutzungsänderungen allerdings in ihrer bauplanungsrechtlichen Relevanz; diese „fehlt z.B. bei einer Nutzungsänderung vom Lebensmitteleinzelhandel zur Drogerie in einem Mischgebiet – in einem Gebiet also, in dem jeglicher Einzelhandel auf kleinerer Verkaufsfläche zulässig ist“ (Schmidt-Eichstaedt, 1993:171).

Bei der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der Sortimentsänderung ist ein besonderes Augenmerk auf die Bedarfsfristigkeit und - damit eng verkoppelt - auf die Zentrenrelevanz des neuen Angebots zu richten, „weil hiervon im Einzelfall die Intensität der städtebaulichen Auswirkungen auf den innerstädtischen Einzelhandel abhängt“ (Kopf, 2001:187).

Im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen im Einzelhandel stellt die gegenwärtig unter den Bau- und Heimwerkermärkten anlaufende Marktbereinigung mit der Aufgabe vieler nunmehr in der Fläche zu klein gewordenen Standorte der ersten Generation dieser Sparten-Fachmärkte ein besonderes Problem dar (vgl. z.B. Dortmund, BaMa-Bericht 1996). Häufig sind sie in verkehrsgünstiger, städtebaulich nicht-integrierter Standortlage situiert, verfügen aber über Baurechte unspezifizierter Einzelhandels-Sondergebiete bzw. über undifferenzierte Baugenehmigungen bei gleichzeitig erheblichen Flächenpotentialen von in der Regel mehreren tausend Quadratmetern Verkaufsfläche. Aufgegebene oder zur Disposition stehende Baumarktstandorte der beschriebenen Art sind daher potentiell in der

Lage, eine auf die Entwicklung der Zentren gerichtete planerische Einzelhandelskonzeption zu unterlaufen. Eine Gemeinde, die dies verhindern will, muß ggf. die Überplanung solcher mit brachfallenden Betrieben bestückten Sondergebiete zu „Bestandssondergebieten“ mit einer engen Beschreibung der zulässigen Art der Nutzung (Sortimentssteuerung) anstrengen und dadurch einen unerwünschten Angebotswechsel durch nachrückende Geschäfte mit abweichendem Warenangebot vermeiden. Grundsätzlich sollten alle bestehenden Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel und alle Planersatzgebiete vorsorglich auf diese Notwendigkeit hin überprüft werden. Solange sich die Nutzungsänderung im Rahmen einer Neuvermietung der betreffenden (Einzelhandels-)Immobilie zuträgt, erhält die Gemeinde davon jedenfalls keine Kenntnis, weil damit kein behördlich-administrativer Vorgang verbunden ist. Beim Verkauf der Immobilie verhält sich dies wegen der notwendigen Grundbucheintragung allerdings anders, zumindest dann, wenn zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen ein entsprechender Informationsfluß vereinbart ist.

Aber nicht nur in der Bau- und Heimwerkerbranche, sondern ganz allgemein wird die Frage der Nutzungsänderung baulicher Anlagen zugunsten von rendite- bzw. mietzahlungspotenten Einzelhandelsnutzungen vor dem Hintergrund einer zusehends restriktiver gehandhabten Ausweisung neuen Baulands - bei gleichzeitiger Zunahme der von Industrie und produzierendem Gewerbe freigezogenen (Brach-)Flächen bzw. Immobilien - zukünftig stärker in den Vordergrund der baurechtlichen Praxis treten (vgl. Müller, 1995:161).

- Auch die Erweiterung der Verkaufsfläche eines bestehenden Einzelhandelsbetriebs stellt nach allgemeiner Auffassung eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar (vgl. Kopf, 2001:186, mit Fundstellen). Das betrifft zum einen den Fall, in dem eine Verkaufsflächenvergrößerung im ursprünglichen Gebäudebestand (z.B. durch Umwandlung von Lagerflächen, Sozialräumen, Eingangszonen usw. zu Verkaufsflächen) erfolgt. Zum anderen stellt selbstredend auch die Verkaufsflächenausdehnung eines Einzelhandelsbetriebs durch einen Erweiterungsbau eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar. Gerade die Veränderung der Verkaufsfläche berührt dasjenige Merkmal eines Einzelhandelsbetriebs, das in besonderer Weise geeignet ist, „städtebauliche Belange neu zu berühren und die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichen Aspekten neu aufzuwerfen“ (Kopf, 2001:186). Kopf (2001:187) weist in diesem Zusammenhang auf die Ansicht des BVerwG hin, daß gerade der Umfang der Verkaufsfläche „für die Kapazität, Wettbewerbskraft und Attraktivität eines Handelsbetriebs entscheidend ist“ und insofern die (ausweitende) Variation insbesondere dieses Betriebsparameters mit Konsequenzen für die bestehende Einzelhandels- und Versorgungsstruktur im betreffenden Standortumfeld behaftet ist. Die besondere städtebauliche Erheblichkeit des Verkaufsflächenumfangs als Merkmal eines Einzelhandelsbetriebs geht bereits aus der BauNVO selbst hervor, denn § 11 Abs. 3 BauNVO bestimmt die eingeschränkte Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßbetrieben nach dem Merkmal ihres Geschoßflächen- bzw. ihres daraus ableitbaren Verkaufsflächenumfangs von 700 qm.

Wird in der Baugenehmigung konkret eine Verkaufsflächenobergrenze festgesetzt, so bedeutet deren Überschreitung eine rechtswidrige Ausnutzung der Baugenehmigung, welche eine bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung zur Folge haben muß, wenn der Verstoß durch die Behörde aufgedeckt wird; bei deren Nichtbeachtung ist eine Schließung der Flächen anzuordnen (vgl. Müller, 1995:163). Für die Verkaufsflächenausweitung wie auch für die zuvor diskutierte Sortimentsveränderung als in der Realität vielfach geübte Praxis des Handels trifft noch viel zu häufig zu, was Müller bemerkt (1995:163): „Leider

schrecken die Bauordnungsbehörden von diesen, ihnen legal gebotenen Möglichkeiten oftmals zurück und beugen sich den vom Investor rechtswidrig geschaffenen Fakten.“

Auch bauordnungsrechtliche Vorschriften können durch Nutzungsänderungen von Einzelhandelsvorhaben so negativ berührt werden, daß dies nicht mehr von der ursprünglichen Baugenehmigung gedeckt wird. Eine bauordnungsrechtlich relevante und daher bauaufsichtlich genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung liegt vor allem dann vor, wenn sie einen veränderten Stellplatzbedarf bedingt. Traditionell dürfen bauliche Anlagen, bei denen Zu- oder Abgangsverkehr zu erwarten ist, nach den Vorschriften der Landesbauordnungen nur genehmigt werden, wenn in ausreichender Zahl und Größe Stellplätze errichtet werden (vgl. Battis, 1999:200). Gerade bei Einzelhandelsimmobilien kann ein Mieterwechsel zu einer Attraktivierung des Angebots führen, welches in aller Regel eine höhere Besucherfrequentierung hervorruft (vgl. Müller, 1995:162). Diese findet heute zum wesentlichen Anteil mit motorisierten Individualverkehrsmitteln statt, so daß mit einer Veränderung des Geschäftsbesatzes und nach Maßgabe der betreffenden gemeindlichen Stellplatzsatzungen die Stellplatzfrage neu aufgeworfen werden kann.

Zusätzlich zu den allgemeinen Regelungen der Länderbauordnungen sind ggf. vorhandene Vorschriften von Geschäftshausverordnungen u.ä. bei der Beurteilung der bauordnungsrechtlichen Erheblichkeit einer Nutzungsänderung zu berücksichtigen, in denen z.B. für Gebäude mit mehr als 2.000 qm Verkaufsfläche besondere Anforderungen an die bauliche Ausführung (Treppen, Ausgänge, Beleuchtung, Lüftung u.a.m.) und die vorbeugende Betriebssicherheit (Rettungs- und Verkehrswege, Brandverhütung, Hausfeuerwehr u.a.m.) gestellt werden (vgl. Müller, 1995:162).

All dies legt nahe, daß die Städte in ihren Einzelhandelszentrenkonzepten auch die laufende bauordnungsrechtliche Überwachung des örtlichen Einzelhandelsbestands in seiner Veränderungsdynamik als wichtiges Element berücksichtigen und durch geeignete Maßnahmen den bauordnungsrechtlichen Verwaltungsvollzug auf operativer Ebene durchsetzen müssen. Dies betrifft gleichermaßen Veränderungen, die sich in der Betriebsphase des einzelnen Geschäfts zutragen, als auch Veränderungen, die sich durch Geschäftswechsel innerhalb derselben Immobilie ergeben. In der Maßnahmenplanung sind also systematische Überwachungsbegehungen und ein entsprechendes Zusammenwirken der unterschiedlichen Dienststellen durch Verwaltungsanweisung vorzusehen.

6.8.8.6 *Überprüfungsnotwendigkeit und Eingriffsinstrumentarium der Bauaufsichtsbehörde*

Die Bauaufsichtsbehörden wachen auch darüber, daß bei Errichtung, Änderung, Abbruch, Nutzung, Nutzungsänderung und Instandhaltung baulicher Anlagen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften sowie die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden (Battis, 1999:198). Die Vorschriften der Landesbauordnungen sichern den Bauaufsichtsbehörden ein auch repressiv verwendbares Eingriffsinstrumentarium zu, mit dem die Einhaltung der erteilten Baugenehmigungen durchgesetzt werden kann. Gegen genehmigungspflichtige, aber nicht genehmigte Bauarbeiten und Bauwerke bzw. deren Nutzung kann die Bauaufsichtsbehörde mit dem Erlaß einer Stillegungsverfügung, einer Abbruchverfügung oder eines Nutzungsverbotes vorgehen (vgl. Battis, 1999:230). Um rechtswidrig vorgenom-

mene bauliche Veränderungen oder Ausübungen von Nutzungen überhaupt aufdecken und ahnden zu können, dürfen die Vollzugsbeamten der Bauaufsicht fremde Grundstücke und bauliche Anlagen einschließlich der Wohnungen betreten (vgl. Schmidt-Eichstaedt, 1993:218).

Die Bauüberwachung durch die Behörde beschränkt sich keineswegs nur auf die Bauausführungsphase von genehmigten Vorhaben, sondern erstreckt sich im Sinne einer allgemeinen Bauüberwachung auf das Baugeschehen schlechthin, also auch auf die laufende Überwachung des Zustands und der Nutzung von baulichen Anlagen in deren Betriebsphase (vgl. Battis, 1999:229). Eine in diesem Sinne praktizierte Bauüberwachung erscheint insbesondere für den Einzelhandelsbereich absolut notwendig, da aus den schon erläuterten Gründen eine allgemeine Neigung besteht, die Flächenproduktivität der vorhandenen Verkaufsfläche zu maximieren und deshalb das durch die Baugenehmigung gestattete Sortiment sukzessive in Richtung auf höherwertige, dann häufig zentrenrelevante Angebote zu verschieben. Nicht allein in Freiburg gab es in den vergangenen Jahren Konflikte durch „die immer wiederkehrenden Bestrebungen bestimmter Einzelhandelsbetriebe, die bestehenden Randsortimentsbestimmungen zu unterlaufen oder aber besondere Regelungen für den geplanten, eigenen Betrieb zu fordern“ (Freiburg, Beschlußvorlage 1997:12). Auch die Umwandlung von Lagerflächen und sonstigen Flächen in Verkaufsflächen und damit die Überschreitung der in der Baugenehmigung maximal gestatteten Verkaufsfläche ist häufige Praxis der Einzelhandelsbetriebe. Diese Veränderungen des baulichen Zustands gegenüber dem Zustand der Schlussabnahme ist vor allem prekär im Hinblick auf die bei 700 qm Verkaufsfläche greifende Vermutungsregel negativer städtebaulicher Auswirkungen und die mit der Vermutungsregel verbundene Steuerungsabsicht. Sowohl bei der Sortimentsverschiebung als auch bei der Ausdehnung der Verkaufsfläche wird von der Baugenehmigung abgewichen, und es liegt ein Verstoß gegen Vorschriften der Landesbauordnungen, d.h. gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor - das Bauwerk ist formell illegal (vgl. Battis, 1999:231). Vielfach bleiben solche Verstöße jedoch unentdeckt und damit ungeahndet, denn es fehlt den Bauaufsichtsbehörden in der Regel an dem notwendigen Personal, um die allgemeine Bauüberwachung in hinreichender Intensität durchführen zu können (vgl. dazu auch Kapitel 7.6.15). Für die Durchsetzung der Steuerung einer räumlichen Einzelhandelsentwicklung, die an städtebaulichen Zielen zum Schutz der (Sub-)Zentren orientiert ist, erscheint eine mit hoher Intensität durchgeführte Bauüberwachung gerade auch der Geschäfte, die in der Betriebsphase stehen, allerdings als absolut notwendig. Vor allem im Hinblick auf die Wirksamkeit von Sortimentsfestschreibungen in Bebauungsplan und Baugenehmigung „müssen Städte und Gemeinden eindringlich darauf hingewiesen werden, daß (...) den Baubehörden auch die Verpflichtung obliegt, die im einzelnen festgesetzten Sortimente zu überprüfen“ (Müller, 1995:161). Insbesondere im Hinblick auf die Neigung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, allen voran von Fachmärkten sowie von Bau- und Möbelmärkten, mit der Zeit das Sortimentsgefüge zu einem stärkeren Anteil zentrenrelevanter Waren zu verschieben, sieht Müller (1995:161) „hier höchste Wachsamkeit geboten.“

Zu einer regelmäßigen Überprüfung der Einzelhandelsbetriebe auf die Einhaltung des in der Baugenehmigung gestatteten Warenangebots könnten ggf. auch die Industrie- und Handelskammern und/oder die Einzelhandelsverbände einen Beitrag leisten, zumindest im Sinne einer Vorprüfung in der Fläche, welche die Ordnungsbehörde entlastet, einschließlich gezielter Hinweise auf (mögliche) Verstöße.

6.8.9 **Fazit der Diskussion der rechtsförmlichen Instrumente, die dem Plangeber zur Feinsteuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung offenstehen**

Grundsätzlich können die Gemeinden mit den Möglichkeiten der verbindlichen Bauleitplanung die Standortwahl ansiedlungswilliger Einzelhandelsvorhaben wirkungsvoll und mit hoher Flexibilität steuern. Ansiedlungen, die als nicht verträglich anzusehen und daher unerwünscht sind, können erfolgreich abgewehrt werden durch die

- Anpassung von ‚alten‘ Bebauungsplänen, die auf Grundlage der Baunutzungsverordnungen von 1962 oder 1968 erlassen wurden und daher weitreichende Ansiedlungsmöglichkeiten enthalten,
- Überplanung von städtebaulich nicht-integrierten Einzelhandelsbestands- und Planersatzgebieten zum grundsätzlichen Ausschluß von Einzelhandelsbetrieben oder zum Ausschluß zumindest bestimmter Einzelhandelsnutzungen,
- Ausweisung neuer Sondergebieten nur noch unter feinteiliger Konkretisierung der zulässigen Nutzungsart (Zweckbestimmung, zulässige Verkaufsfläche, Sortimente).
- Möchte sich die Gemeinde grundsätzlich gegen die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb von Kerngebieten verwahren, was bei kleinen Städten und Ortschaften durchaus vernünftig sein kann, so ist dies „besonders ‚einfach‘ dadurch zu erreichen, daß die jeweilige Stadt oder Gemeinde ein solches Sondergebiet nicht beschließt“ (Birk, 1999:155).
- In den Fällen, wo das bestehende Ortsrecht noch nicht mit den Planungszielen konform geht, können die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung nach §§ 14 und 15 BauGB wirkungsvoll zur Abwehr unerwünschter Einzelhandelsansiedlungen eingesetzt werden.

Mit den Regelungen des § 1 Abs. 5 und 9 sowie des § 11 BauNVO verfügen die Gemeinden jedenfalls grundsätzlich über ein Instrumentarium, das zu einer zentrenorientierten Steuerung der räumlichen Einzelhandelsentwicklung erfolgreich angewendet werden kann, weil damit vor allem auch rechtssicher „die innenstadtrelevanten Sortimente in den (nicht integrierten) Randgewerbegebieten völlig ausgeschlossen werden“ (vgl. Vogels/Holl/Birk, 1998:308) können. Es ist eben nicht jede von der Einzelhandelswirtschaft erdachte „moderne Handelsform per se mit europäischen Siedlungsstrukturen kompatibel. Vielmehr müssen Lösungen gefunden werden, welche dem europäischen Siedlungssystem angepaßt sind – und nicht umgekehrt“ (Brückner, 1998:260). Um die Realität in dieser Sinnrichtung zu beeinflussen, müssen die Gemeinden allerdings bereit dazu sein, erhebliche Planungsarbeit zu leisten, wenn die weite Spanne der zur Verfügung stehenden Instrumente in problemadäquater Weise angewendet werden soll. Bei alledem ist jedoch immer wieder daran zu erinnern, daß die Neuaufstellung, Änderung und Ergänzung von Bebauungsplänen mit detaillierten Festsetzungen zur Verwirklichung einer Planlage mit räumlich ausdifferenzierter Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen nur auf der Grundlage einer städtebaulichen Begründung erfolgen kann. Diese kann aber bei der Verfolgung des Planungsziels einer zentrenorientierten Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung, wie sie mit der Existenz eines Einzelhandelszentrenkonzepts nachgewiesen wird, leicht gegeben werden. Schlußendlich kann auch im Baugenehmigungsverfahren noch auf das einzelne Vorhaben im Sinne der Standortfeinsteuerung eingewirkt werden.

Die Beurteilung der den Gemeinden an die Hand gegebenen Planungsmittel, wie sie Vogels/Holl/Birk (1998:309) auf Grundlage zahlreicher praktischer Erfahrungen äußern, kann

nach all dem oben Gesagten nur geteilt und nachvollzogen werden: „Diese Steuerungsmöglichkeiten zur Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben sind praktikabel und wirksam. Städte, die das zur Verfügung stehende Instrumentarium angewandt haben - Voraussetzung ist eine auf einer schlüssigen gesamtstädtischen Einzelhandelskonzeption basierende kommunalpolitisches Zielvorstellung -, haben nachgewiesenermaßen bei konsequentem Handeln die definierten und verfolgten Zielstellungen erreicht. (...) Investoren haben diesen politischen Willen akzeptiert und realisieren Einzelhandelsvorhaben auf ihnen angebotenen Grundstücksflächen in zentralen Geschäftsbereichen“ (Vogels/Holl/Birk, 1998:309).

Der kritische Faktor bei der räumlichen Einzelhandelsplanung der Gemeinden besteht daher nicht im Möglichkeitsspektrum des Handelns, sondern in ihrem Willen, davon Gebrauch zu machen. Der Problemerkennntnis muß ein Wollen und diesem eine Übersetzung in tatsächliches, konkretes Planungshandeln folgen. In einer Gesamteinschätzung der Aufgaben und Möglichkeiten von Einzelhandelszentrenkonzepten, insbesondere im Hinblick auf den Einsatz der Möglichkeiten des Bauplanungsrechts, formuliert Birk (1999:160) diese Erfordernis eindringlich und prägnant: „Gefragt ist der Wille und die Durchsetzungskraft der Städte und Gemeinden samt der interkommunalen Zusammenarbeit. (...) Die aufgezeigten Probleme sind mit etwas Phantasie, Fairneß und (nicht allzu großem) juristischen Mut lösbar“ (Birk, 1999:160).

Wie ausgeprägt sich dieser Mut in der großstädtischen Planungspraxis im Ergebnis der eigenen Untersuchung darstellt, zeigt das folgende Kapitel.